



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

Dipartimento di Economia e Management
Corso di Laurea Magistrale in

STRATEGIA, MANAGEMENT E CONTROLLO

**VALUTARE LA DIRIGENZA DEGLI ENTI LOCALI
PROSPETTIVE, CRITICITÀ E
ASPETTI APPLICATIVI**

Relatore:

Prof. Simone Lazzini

Laureanda:

Daniela Retta

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Alla mia famiglia

Al mio Pier

Dicono che persino un fiume prima di riversarsi nell'oceano, tremi di paura. Guarda all'indietro per tutto il suo percorso le cime, le montagne, la lunga strada sinuosa attraverso le foreste e attraverso i villaggi e vede davanti a sé, un oceano così vasto, che entrarci dentro, sarebbe come sparire per sempre.

Però non c'è verso, il fiume non può tornare indietro. Nessuno può farlo. Tornare indietro è impossibile nell'esistenza. Puoi solo andare avanti.

Il fiume deve rischiare ed entrare nell'oceano. E soltanto quando entra nell'oceano, la sua paura sparisce. Perché solo allora, il fiume capisce che non si tratta di sparire nell'oceano, ma di trasformarsi in oceano.

Da un lato c'è la sparizione e dall'altro c'è la rinascita. Noi siamo così. Possiamo andare avanti e rischiare. Coraggio! Avanza deciso e trasformati in oceano!

(Osho, Il fiume e l'oceano)

Indice

INTRODUZIONE	1
1- L'evoluzione della figura del dirigente pubblico	5
1.1 Profili giuridici: due questioni che incidono sull'evoluzione della dirigenza	5
1.2 Le origini della dirigenza pubblica	8
1.3 Principio della separazione e “responsabilizzazione” dei dirigenti	12
1.4 Principio della competenza	16
1.5 La categoria “non omogenea” dei dirigenti: analisi tratta dal Rapporto “La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali”, curato da Gilberto Capano e Salvatore Vassallo	19
1.6 Il conferimento dell'incarico dirigenziale: la disciplina del T.U. (D.lgs. n. 267/2000)	24
1.6.1 Principali aspetti caratterizzanti l'atto di conferimento	30
1.6.2 La durata degli incarichi dirigenziali	35
1.6.3 Il principio di Trasparenza e la rotazione degli incarichi	36
1.7 La revoca dell'incarico dirigenziale	39
2. La valutazione delle performance del dirigente pubblico	42
2.1 La valutazione dei dirigenti negli enti locali: job evaluation e skill evaluation ...	42
2.2. Le tecniche di valutazione della posizione (Job evaluation)	48
2.3 Riferimenti normativi e CCNL nella valutazione della prestazione dirigenziale .	57
2.4 Impostazione di un corretto sistema di valutazione dirigenziale	63
2.5 Il piano esecutivo di gestione come strumento di valutazione	64
2.6 I soggetti della valutazione dirigenziale: line e staff	68
2.7 Chi valuta?	70
2.8 La Riforma Brunetta: d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150	74
2.8.1 I nuovi compiti dei dirigenti	75
2.8.2 Le nuove responsabilità dei dirigenti	76
2.8.3 Tre parole chiave: performance, merito, premialità.	79
2.9 Il Ciclo di gestione della performance	87

2.10 La composizione della retribuzione dirigenziale.....	93
3. Aspetti applicativi.....	99
3.1 La dirigenza nel Comune di Pisticci.....	99
3.1.1 I ruoli dirigenziali.....	101
3.1.2 Conferimento e revoca incarichi	107
3.1.3 Misurazione e valutazione delle performance.....	108
3.1.4 La valutazione dirigenziale	112
3.2 La dirigenza nel Comune di Parma	116
3.2.1 Misurazione e valutazione delle performance.....	118
3.2.2 La valutazione dirigenziale	120
3.3 La valutazione della dirigenza nel Comune di Torino	135
3.3.1 La valutazione delle posizioni e il metodo TO-Due.....	137
3.3.2 L'introduzione del metodo Hay	141
CONCLUSIONI	147
BIBLIOGRAFIA	163
SITOGRAFIA.....	166
 ALLEGATO 1 pag 155	
 ALLEGATO 2 pag 159	
 ALLEGATO 3 pag 162	

INTRODUZIONE

In un contesto come quello attuale, di riduzione delle risorse a disposizione del settore pubblico, è fondamentale un significativo aumento dell'efficienza e della performance da parte della Pubblica Amministrazione. Per migliorare l'azione del settore pubblico le risorse umane costituiscono una leva fondamentale e la valutazione del personale, specie della dirigenza, rappresenta uno strumento attraverso cui è possibile raggiungere tale obiettivo. In tal senso, i percorsi di sviluppo degli Enti Locali sono fortemente condizionati dalla capacità degli stessi di attivare le competenze e le energie professionali presenti al proprio interno, coinvolgendo il personale e favorendone l'identificazione negli obiettivi aziendali al fine di erogare servizi in grado di soddisfare i cittadini.

Il primo capitolo del presente scritto ha ad oggetto l'analisi dell'evoluzione della figura del dirigente, condotta ponendo a base la tendenza del legislatore a far seguire modifiche a modifiche, rilevando il ruolo indiscutibilmente centrale della *dirigenza* nella riforma del pubblico impiego che ha caratterizzato principalmente gli anni Novanta. Con il riconoscimento ai dirigenti di un'ampia autonomia operativa, con l'eliminazione delle residue forme di ingerenza dell'autorità politica nella propria sfera di competenza, questi attori sono diventati i principali soggetti della *cultura del cambiamento*. Ciò è avvenuto per mezzo del passaggio dal "modello burocratico" al "modello d'impresa" che conduce al riequilibrio dei ruoli tra ambito politico e amministrativo nonché al delinearsi della effettiva "managerialità" del dirigente locale a cui è demandata la gestione amministrativa e la responsabilità "di risultato" subordinata al raggiungimento di obiettivi propri dell'Ente. A livello "locale" l'avvento della figura dirigenziale e la sua istituzione fanno capo alla legge 8 giugno del 1990, n. 142 «*Ordinamento delle Autonomie Locali*» che segna l'inizio del processo di aziendalizzazione del ruolo dirigenziale.

Si è provveduto poi, nello stesso capitolo, ad analizzare i processi di conferimento, durata, revoca degli incarichi dirigenziali nonché le principali competenze e responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente.

Di notevole interesse è la trattazione che si è affrontata sull'analisi del Rapporto “*La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*”, curato da Gilberto Capano e Salvatore Vassallo, commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica che rappresenta l'indagine più varia su una categoria non omogenea quale quella dei dirigenti pubblici.

Il secondo capitolo tratta l'argomento principale della tesi ovvero quello della “valutazione dei dirigenti”, tema che, come si può comprendere, è estremamente vasto e complesso, la cui analisi è perciò limitata alla prospettiva delle Amministrazioni Pubbliche Locali. La valutazione costituisce un processo capace di esprimere, periodicamente, secondo criteri trasparenti, un giudizio per l'attività svolta dai dirigenti cui collegare gli incentivi. Nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche, gli oggetti della valutazione sono stati collegati ai due segmenti della retribuzione accessoria dei dirigenti e, quindi, alla posizione (*job evaluation*) e al risultato (della prestazione quindi *skill evaluation*).

Con riferimento alla Posizione, che considera il posto di lavoro indipendentemente da chi lo ricopre, si sono analizzati i metodi qualitativi (*metodo della graduatoria e metodo della classificazione*) e quantitativi (*metodo del punteggio, metodo della comparazione per fattori e il più recente metodo Hay*) di valutazione della stessa.

La Prestazione, invece, valuta la combinazione di risultati conseguiti a fronte di obiettivi assegnati e di comportamenti messi in atto a fronte di quelli attesi. Si valuta cioè *cosa è stato fatto e come è stato fatto* al fine di *retribuire* (sistema premiante) e *migliorare* (sistema di apprendimento). L'attribuzione di benefici economici e di carriera costituisce uno strumento per premiare i capaci e i meritevoli, affermando un radicale cambiamento di mentalità nel settore pubblico.

Al centro della nuova mentalità evidenziata dalla Riforma Brunetta (d.lgs. n.150/2009), si pone il concetto di *performance* che rappresenta un nuovo parametro in base al quale ogni PA deve, attraverso un processo circolare c.d. “ciclo di gestione della performance”, misurare, valutare e premiare il lavoro delle strutture e dei dipendenti pubblici, allo scopo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici.

Si individuano così nuovi soggetti: nasce la CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) oggi ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), nascono o si trasformano (dai vecchi Nuclei di Valutazione) gli O.I.V. (Organismi Indipendenti di Valutazione).

Ai nuovi soggetti si associano nuovi strumenti: il Piano della Performance, la Relazione sulla Performance, il Piano triennale della trasparenza ed integrità.

La valutazione della performance del dirigente pubblico assume notevole rilevanza soprattutto ai fini del trattamento retributivo, disciplinato dalla contrattazione collettiva nella quale sono state introdotte le nozioni di “retribuzioni di posizione e di risultato”.

Tutti questi concetti sono stati ripresi, da un punto di vista pratico, nel terzo capitolo che si propone di analizzare tre diversi sistemi di misurazione e valutazione della performance dirigenziale riguardanti realtà profondamente diverse, per estensione del territorio e popolosità, nei comuni di Pisticci (MT), Parma e Torino. La raccolta dei dati, indispensabili ai fini di questa analisi, è stata permessa in ottemperanza del principio della “trasparenza”, inteso come «accessibilità totale» alle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, affermato con decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Tale norma, infatti, si propone di favorire un controllo diffuso da parte del cittadino sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche per mezzo di una sezione del sito internet dei comuni, denominata “Amministrazione trasparente”.

La tesi si conclude sottolineando i riflessi dell'azione della Riforma Brunetta nel contesto economico attuale e analizza il rilievo del trattamento retributivo dei dirigenti nonché possibili sviluppi futuri della categoria.

1- L'evoluzione della figura del dirigente pubblico

1.1 Profili giuridici: due questioni che incidono sull'evoluzione della dirigenza

L'analisi dell'evoluzione della figura del dirigente deve essere condotta ponendo a base la tendenza del legislatore a far seguire modifiche a modifiche, rilevando il ruolo indiscutibilmente centrale della *dirigenza* nella riforma del pubblico impiego. Prima di procedere all'analisi dell'evoluzione preme sottolineare due controverse questioni che l'hanno caratterizzata.

In primo luogo, le moderne democrazie hanno rilevato una fondamentale dualità di valori derivante dalla contrapposizione, da un lato, del c.d. *principio di garanzia*, dall'altro, del c.d. *principio di efficienza* i quali si trovano a fondamento del nostro ordinamento e, in particolare, della pubblica amministrazione.

Il principio di garanzia contiene in sé un insieme di principi giuridici quali il principio di legalità, il principio di imparzialità (da cui discendono i principi della trasparenza e del coinvolgimento dei cittadini) e, quali corollari dell'attuazione dello stesso, i principi in virtù dei quali devono essere presenti nell'ordinamento procedimenti di controllo dei pubblici poteri e dell'amministrazione che consentano ai cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri interessi.

Il principio dell'efficienza, invece, è da intendersi nell'accezione di realizzazione dei fini pubblici con la minore spesa e, dunque, col minore peso fiscale sui singoli e sul sistema economico. A tale principio si associa il *principio di efficacia* dell'amministrazione quale raggiungimento degli obiettivi perseguiti, con particolare riferimento alla rapidità di erogazione dei servizi. Efficienza ed efficacia mirano a garantire a tutti i cittadini un livello minimo di benessere, attuabile attraverso flessibilità, autonomia decisionale e discrezionalità della dirigenza contrariamente a quanto perseguito dal principio di garanzia.

Secondo il principio di garanzia, l'azione dell'amministrazione deve essere assoggettata a vincoli e regole predeterminate tali da consentire al cittadino di partecipare attivamente alla formazione delle decisioni. Tali regole però rischiano di trasformarsi in "pastoie" burocratiche comportanti lentezza ed a danno dell'efficienza.

D'altra parte, la più ampia discrezionalità della pubblica amministrazione, sancita dal principio di efficacia, vanificherebbe le prerogative di garanzia, che rappresentano le linee guida di un ordinamento burocratico¹. Infatti è quasi impossibile introdurre l'orientamento all'efficienza, efficacia ed economicità delle attività in una struttura burocratica poiché è caratterizzata da una scarsa sensibilità ai cambiamenti che avvengono all'esterno, da staticità e formalismo che la rendono inadeguata a rispondere con celerità e flessibilità alle nuove esigenze dell'ambiente esterno stesso.

Il perno della questione tra principio di garanzia e principio di efficienza è legato al maggior rilievo che gli ordinamenti democratici danno agli interessi dei consociati sacrificando, in parte, l'efficienza - efficacia dell'apparato amministrativo. Allo stesso tempo, non è possibile parlare di vera efficienza - efficacia, laddove siano ignorate le esigenze di garanzia. Si evince perciò che la piena democrazia richiede un equilibrio nella tensione tra efficienza e garanzia : non si potrebbe raggiungere tale risultato, né qualora l'efficienza assumesse un rilievo tale da impedire la partecipazione della collettività e perseguisse interessi propri estranei a quelli dei consociati; né qualora la garanzia fosse così esasperata da impedire il soddisfacimento degli interessi dei cittadini.

¹ D'ORTA, *La riforma della dirigenza pubblica*, in RUSCIANO, ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, il quale evidenzia che tali impostazioni (di efficienza e di garanzia) hanno dato vita alla contrapposizione di modelli organizzativi, quale quella tra *modello burocratico*, ossia il modello di amministrazione tradizionale, proprio dello Stato liberale, improntato ad un concetto di amministrazione quale mera esecuzione della legge e dell'indirizzo politico amministrativo, nel quale l'organizzazione è essenzialmente rigida e piramidale; e *modello di impresa* che attribuisce un ruolo fondamentale al risultato e all'efficienza dell'azione amministrativa, con organizzazione di stampo manageriale rispondente adeguatamente alle aspettative della collettività per mezzo della discrezionalità e della flessibilità della propria azione, caratterizzata inoltre dall'imprescindibile autonomia decisionale dell'apparato burocratico.

La mancanza di tale equilibrio ha caratterizzato l'Italia fino al periodo precedente l'inizio della riforma del pubblico impiego. In particolare, si rilevava un progressivo sbilanciamento a favore di un rigido garantismo che dava luogo alle pastoie della burocrazia, "come in una sorta di mondo virtuale ove la conoscenza e la partecipazione alle decisioni amministrative è più apparente che reale"².

Una diretta conseguenza dell'esistenza della struttura burocratica nella pubblica amministrazione era la presenza, soprattutto ai vertici, di una cultura che si opponeva all'introduzione di moderne metodologie di gestione, mentre sosteneva una cultura essenzialmente giuridico - amministrativa. Tale cultura è, purtroppo, ancora presente nel management pubblico, e dal momento che funzionari e dirigenti scontano una preparazione prevalentemente giuridica, molti di questi difficilmente prenderebbero come punto di riferimento modelli di gestione di tipo aziendale. Appare quindi chiaro che si registra una mancanza di cultura manageriale anche se il management pubblico, nell'esercizio delle sue funzioni, esplica un'azione politica che impone un comportamento coerente con le finalità sociali. In alcuni casi, ciò comporta una mancanza di stimoli all'applicazione di principi innovativi nella gestione; in altri casi, il management rappresenta il motore su cui far leva ai fini dell'introduzione della *cultura del cambiamento*.

In secondo luogo, l'altra questione che ha caratterizzato l'evoluzione della dirigenza riguarda il *rapporto tra politica e amministrazione*: per cui, secondo il *modello di impresa*, risulterebbe una netta distinzione tra indirizzo e gestione (affidata alla dirigenza) che tuttavia, non è così assoluta nell'ordinamento democratico italiano, nel quale l'amministrazione è soggetta non solo alla legge ma anche alla direzione delle istituzioni politiche rappresentative.

Alla luce di tali due fondamentali questioni, l'esigenza di esentare l'amministrazione dagli ostacoli e vincoli posti dalla burocrazia risale già al 1923 quando fu avanzata una proposta di riforma in senso "privatistico". Tale riforma prevedeva l'attribuzione ai ministeri di funzioni esclusivamente di ambito

² D'ORTA, *Riforma dell'amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione*, in CARINCI F., D'ORTA, (diretto da), *Commentario, I contratti collettivi per le aree dirigenziali*, cit., 6.

politico ossia normative e di indirizzo. In tale periodo, una corrente interna del periodo fascista delineò una nuova impostazione del pubblico impiego che favoriva non solo la ristrutturazione del rapporto di lavoro pubblico secondo i canoni del lavoro privato ma sosteneva l'idea di attribuire la gestione amministrativa ad enti autonomi: "taylorismo della scrivania"³. In realtà, la riforma della pubblica amministrazione seguì un criterio opposto, quello dell'irrigidimento dell'amministrazione statale in chiave fortemente gerarchica, attuato con i c.d. *decreti "De Stefani"* del 1923 sul personale dei ministeri. Pertanto, il periodo corporativo fu caratterizzato da principi formalistici essendo lontana, in quell'epoca, la concezione della dirigenza pubblica in chiave manageriale, nonché inconfigurabile la distinzione tra politica ed amministrazione.

1.2 Le origini della dirigenza pubblica

In origine la *carriera direttiva* era preposta alla guida di apparati amministrativi con funzioni di vigilanza ed organizzazione del lavoro e degli uffici. Tuttavia, tale ruolo non rappresentava uno status differente dal restante personale impiegatizio, né favoriva autonomi poteri di amministrazione. L'autonomia decisionale risultava infatti limitata dall'ampio potere di revoca e riforma riconosciuto ai ministri sui provvedimenti adottati dalla dirigenza. Il primo riconoscimento formale della *dirigenza pubblica*, nel nostro ordinamento giuridico, risale agli anni Settanta con il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 «*Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo*» secondo i principi fissati dalla Legge 18 marzo 1968, n. 249. Con tale decreto, la *carriera direttiva* viene distinta e scorporata dall'autonoma *carriera dirigenziale* che riceve un'organica regolamentazione

³ MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo*, Roma, 1988.

attraverso l'individuazione di tre qualifiche in ordine ascendente: primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale (art. 1 d.p.r. 748/72)⁴.

Fino a quel momento si era perpetuato il modello definito con l'Unità d'Italia dalla Legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483, caratterizzato dalla totale subordinazione dei funzionari direttivi agli organi politici. Tale legge combinava il principio costituzionale di derivazione inglese della piena responsabilità dei Ministri davanti al Parlamento per la direzione e l'esecuzione dell'attività amministrativa, con quello organizzativo di derivazione francese che si rifaceva alla concezione napoleonica dello stato accentrato e costruito secondo l'archetipo delle strutture militari. Il risultato era un sistema politico-amministrativo in cui l'unica competenza con rilevanza esterna era quella del Ministro con duplice funzione di *responsabile politico* verso il Capo dello Stato o verso il Parlamento e di *capo dell'amministrazione*, con titolarità del potere direttivo e dei poteri concessi con la sua posizione di superiore gerarchico. Tale modello venne tuttavia criticato sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza determinando, sul piano del lavoro, il rafforzamento delle garanzie degli impiegati, mentre sul piano organizzativo, rimase intatto il modello gerarchico perché radicato al sistema burocratico.

Nel decennio successivo, in virtù del nuovo ruolo assunto dalla pubblica amministrazione in qualità di soggetto erogatore di servizi alla collettività, con il potere di determinare le politiche pubbliche, fu emanata la legge delega n.249/1968. Tale legge che favorì il riordino dell'amministrazione centrale, il

⁴ Il d.p.r. 748/72 all'art. 1 prevede che le qualifiche dirigenziali sono articolate in: dirigente generale, dirigente superiore, primo dirigente; mentre i compiti dei dirigenti sono riportati nell'art. 2: «direzione, con connessa potestà decisoria, di ampie ripartizioni delle Amministrazioni centrali, dei più importanti uffici periferici e delle maggiori ripartizioni di quelli con circoscrizione non inferiore alla provincia; studio e ricerca; consulenza, progettazione, programmazione; emanazione, in relazione alle direttive generali impartite dal Ministro, di istruzioni e disposizioni per l'applicazione di leggi e regolamenti; propulsione, coordinamento, vigilanza e controllo, al fine di assicurare la legalità, l'imparzialità, l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'attività dei dipendenti uffici; partecipazione ad organi collegiali commissioni o comitati operanti in seno alla Amministrazione; rappresentanza dell'Amministrazione e cura degli interessi della medesima presso gli enti e le società sottoposte alla vigilanza dello Stato, nei casi previsti dalla legge».

decentramento delle funzioni, il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali non ebbe seguito per la scadenza della IV legislatura.

Così, le limitazioni all'apparato centrale a favore dell'alta burocrazia, furono riversate nella legge delega n.775/1970 e da essa nel d.p.r. n.748/1972 che, come anticipato, consacrò la nuova dirigenza statale. In questo modo, vengono per la prima volta attribuite competenze proprie e autonome e una specifica responsabilità in relazione ai risultati dell'azione amministrativa i quali definiscono il nuovo ruolo della dirigenza pubblica. Su tale ruolo, che discende dal conferimento, in via autonoma ed esclusiva, di determinate materie nelle quali gli atti sono definitivi, si instaura la nozione di "responsabilità dirigenziale" che grava solo sui dirigenti statali e che li differenzia nettamente dal resto del pubblico impiego (art. 9 d.p.r. n.748/72)⁵. Si tratta sostanzialmente di una responsabilità di risultato rispetto agli atti di legittimazione dell'azione amministrativa e alle direttive nella definizione degli obiettivi di politica amministrativa fissati dal Ministro. Al Ministro, infatti, rimane pur sempre il potere di annullare per motivi di legittimità, ovvero di revocare o riformare per ragioni di merito, gli atti dei dirigenti entro il termine di quaranta giorni (art. 3, d.p.r. n.748/1972). Pertanto si deduce che sebbene i criteri direttivi emanati con la nuova disciplina apparivano in grado di definire degli spazi relativamente autonomi per i dirigenti statali, ai ministri spettava il potere di supremazia gerarchica generale.

Le direttive riformatrici del d.p.r. n.748/72 non hanno perciò mai avuto una convinta applicazione poiché o sono state disattese o se ne è avuta una applicazione piuttosto ristretta. Il fallimento della normativa è legato al fatto che non furono applicati i previsti sistemi di controllo, non fu attuata la riforma organizzativa e soprattutto, da parte dei Ministeri, non furono realizzate le attività di indirizzo e di direzione. Secondo alcuni commentatori, la mancata attuazione della riforma della dirigenza pubblica può riassumersi in un patto stipulato tra

⁵ Infatti, il d.p.r. n.748/1972 agli artt. 7,8,9, specifica le attribuzioni particolari dei dirigenti generali, le attribuzioni particolari dei dirigenti superiori, le attribuzioni particolari dei primi dirigenti ed è applicabile soltanto alla p.a statale restando escluso dal suo raggio d'azione tutto il comparto degli enti locali.

classe politica e dirigenti: questi ultimi hanno rinunciato a difendere la propria sfera di competenze dall'ingerenza del potere politico; i politici hanno sostanzialmente garantito di non interferire nella carriera dei dirigenti e sul loro stato giuridico (carriera per anzianità, inamovibilità ecc.).

Durante gli anni 80, l'esigenza di indirizzare l'azione della pubblica amministrazione ai principi di efficienza ed economicità, sfociò, come suggerito dal fallimento della riforma del 1972, in alcuni interventi finalizzati all'allineamento della dirigenza pubblica ai citati principi-cardine. L'elemento comune delle riforme riguardanti l'evoluzione della figura del dirigente pubblico è costituito, infatti, dal perseguimento dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Il legislatore italiano viene, in tale contesto, profondamente influenzato dai nuovi modelli di gestione ed organizzazione della macchina amministrativa che erano stati concepiti ed attuati in quegli anni nei paesi di cultura anglosassone, il c.d. *New Public Management* secondo il quale le tecniche di gestione manageriale tipiche del settore privato sono in grado di garantire il superamento dei problemi di inefficienza produttiva e crisi di legittimità degli apparati pubblici degli anni Ottanta, nonché di assicurare una gestione più efficace dei dipendenti pubblici. Le linee guida di questo nuovo corso si fondano, in particolare, sulla distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo (*policies*) e la gestione amministrativa (il *day to day management*); sull'estensione alla pubblica amministrazione dei tipici modelli di organizzazione aziendale; sulla creazione di meccanismi di mercato o di quasi mercato tra gli attori del sistema amministrativo e sulla regolazione consensuale e contrattuale dei relativi rapporti; su forti responsabilità dei vertici amministrativi. Dopo una prima sperimentazione negli enti locali, voluta dalla legge di riforma dell'ordinamento dei comuni e delle province (l. 8 agosto 1990, n.142), il legislatore italiano recepisce definitivamente queste linee di fondo nei decreti c.d. di *prima e di seconda privatizzazione del pubblico impiego*⁶ e con i decreti di

⁶ In particolare, la *prima privatizzazione* prevedeva un' ampia opera di delegificazione in favore della contrattazione collettiva, quale fonte della disciplina del pubblico impiego, sia in ambito normativo che

riforma dell'organizzazione del Governo, approvati negli anni 1992-93 e 1997-99 che ponevano al centro della questione la nuova disciplina della dirigenza pubblica, chiamata a gestire e a guidare il processo di rinnovamento auspicato dal legislatore stesso.

1.3 Principio della separazione e “responsabilizzazione” dei dirigenti

Il clima politico ed economico della fine anni '80 ha portato ad un radicale mutamento di indirizzo: abbandonato lo schema gerarchico, si è passati, con le riforme degli anni '90, al modello dirigenziale che, secondo la formula dell'art. 2, lett. g), della Legge delega 23 ottobre 1992 n. 421, prevede “*la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa*”.

A livello “locale” l'avvento della figura dirigenziale e la sua istituzione fanno capo alla legge 8 giugno del 1990, n. 142 «*Ordinamento delle Autonomie Locali*» che segna l'inizio del processo di aziendalizzazione del ruolo dirigenziale. Tale legge all'art. 51, assegna ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti e stabilisce un principio fondamentale in base al quale «i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti». Così facendo, il “nuovo” dirigente è inserito all'interno di un rinnovato contesto organizzativo orientato alla cosiddetta *aziendalizzazione* dell'ente locale ovvero alla *cultura del risultato* più che a quella della procedimentalizzazione dell'attività amministrativa; che tiene in debito conto i principi amministrativi di efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione di servizi offerti ai cittadini e alle imprese⁷. Pertanto, mentre la struttura burocratica

economico; la *seconda privatizzazione* favorì, invece il passaggio della giurisdizione in materia di lavoro pubblico al giudice ordinario.

⁷ Dalla legge 8 giugno del 1990, n. 142 «*Ordinamento delle Autonomie Locali*» si evince che ai dirigenti competono «tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dall'organo politico», oltre a tutti i doveri previsti dal comma 3, «compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli

prevedeva, per la valutazione delle attività svolte, un *modello per adempimenti* secondo il quale l'adempimento fedele alle formalità prescritte consente il raggiungimento dei risultati prestabiliti; la gestione manageriale, invece, adotta per la valutazione delle attività un *modello per obiettivi e risultati*.

Tuttavia le novità introdotte da tale legge, in termini di *ruolo e competenze* non riformulano completamente la funzione dirigenziale alla quale è attribuita l'azione amministrativa anche se, come già detto, "residuale"⁸.

In particolare, i passaggi fondamentali della riforma della dirigenza locale, sono costituiti: dalla legge n.142/90, successivamente modificata dalla legge n.127/97 e attualmente recepita dal d.lgs. n.267/00 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali). Secondo quanto previsto dalla legge n.142/90 i principi che caratterizzano lo "*status dirigenziale*" derivano dall'esigenza di un riequilibrio dei ruoli tra ambito politico e amministrativo nonché dal delinearsi della effettiva "managerialità" del dirigente locale a cui è demandata la gestione amministrativa e la responsabilità "di risultato" subordinata al raggiungimento di obiettivi propri dell'Ente⁹. Il principio cardine della riforma della dirigenza locale riguarda, quindi, la separazione tra politica e amministrazione evocata in primis dall'art. 51, comma 2, che recita: «spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi, secondo criteri e norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti». Si precisa però che è la legge n. 127/97 e

organi di governo dell'ente»; inoltre, come previsto dal comma 4, «i dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione».

⁸ "Il rapporto tra politica e amministrazione è ancora improntato al modello gerarchico: il vertice politico gode di penetranti poteri di amministrazione concreta, mentre la dirigenza è ancora concepita come custode della legittimità dell'azione amministrativa. Ai dirigenti viene assegnata una competenza alquanto generica nell'emanazione di atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno e per di più "residuale" rispetto a quanto "la legge" o lo statuto espressamente riservino agli organi dell'ente." Cfr. in D'Amico R., *Il manager pubblico nell'ente locale*, pag. 48.

⁹ "Da cultore della legittimità, il dirigente locale è, quindi, chiamato ad essere, nel contingente, cultore del risultato ed allo stesso sono ora richieste doti tipiche del dirigente privato, poiché deve compiere atti tipicamente manageriali, dettati dal perseguimento delle linee direttive, poste in essere dagli organi elettivi, a fronte del recupero dell'efficienza gestionale." Cfr. in Dott.ssa Bruno F., *Il percorso evolutivo della normativa sul personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali*, pag. 2, Rivista elettronica "Amministrazione in cammino".

successivamente la legge n. 265/99 che fissano, in maniera inequivocabile, il principio della separazione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle del vertice burocratico, al quale sono richieste le funzioni di amministrazione e gestione delle risorse pubbliche. Nel d.lgs. 267/00 sono contenute, invece, le disposizioni relative alle *funzioni del personale con incarico dirigenziale*, in particolare le troviamo all'art. 107 commi 1 e 2, quest'ultimo recita che «Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresi l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo Statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'Ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui agli artt. 97 e 108».

L'analisi delle funzioni dirigenziali è strettamente connessa all'evoluzione delle “*responsabilità dirigenziali*”, già previste all'art. 51, comma 4, della legge n.142/90 e all'art. 6, comma 7, della legge n.127/97. L'attribuzione dell'intera gestione ai dirigenti o a coloro che svolgono funzioni dirigenziali comporta una particolare forma di responsabilità “dirigenziale” riferita non tanto alla legittimità formale dei singoli atti quanto alla qualità degli obiettivi raggiunti in attuazione degli indirizzi generali impartiti: c.d. *responsabilità di risultato* ovvero l'azione della P.A. andrà valutata in termini di efficacia, di bontà sostanziale dei risultati. Tale responsabilità denominata *responsabilità gestionale*, in quanto collegata all'andamento generale della gestione, richiede la preventiva determinazione da parte degli organi politici dei programmi, degli obiettivi e delle priorità, l'assegnazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane adeguate agli obiettivi assegnati frutto anche della negoziazione con i dirigenti interessati, la predeterminazione dei parametri di valutazione dei risultati, la mancanza dei quali impedisce l'attività dei dirigenti e la conseguente responsabilità.

L'art. 21 del D.lgs. n.165/2001 prevede molteplici fattispecie di responsabilità dirigenziale diverse sia sotto il *profilo quantitativo*, in ordine cioè all'oggetto, sia sotto il *profilo qualitativo*, cioè in ordine alla gravità.

Sotto quest'ultimo profilo, è possibile distinguere :

a) la *responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione*: emerge da una valutazione globale e complessiva dell'andamento della gestione dell'ufficio gestione, intesa sia come utilizzo delle risorse umane e strumentali a disposizione, sia come attività provvedimentale esterna. In tal caso, la valutazione della gestione può essere operata attraverso le risultanze del controllo di gestione e comunque con parametri di carattere tecnico ed economico a differenza della valutazione dei risultati della gestione che, secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge 241/1990, deve essere diretta all'efficacia intesa tra rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o programma;

b) la *responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi*: gli obiettivi sono fissati in un piano e rispetto agli stessi si misura il grado di raggiungimento;

c) la *responsabilità per grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente*: sottintende una condotta gravemente negligente che si avvicina all'illecito disciplinare e che configura rispetto alle precedenti ipotesi non già una obbligazione di risultato, bensì una obbligazione di mezzi. Tuttavia, il concetto di gravità ha un significato del tutto vago e generico, pertanto risulta ampiamente discrezionale stabilire quando ed in quali circostanze la inosservanza delle direttive possa essere considerata "grave". Altro aspetto è quello legato alla ripetuta valutazione sfavorevole delle funzioni svolte sempre in ambito amministrativo e gestionale.

Sotto il profilo quantitativo - sanzionatorio si individuano tre livelli di responsabilità: le sanzioni collegate alle prime due ipotesi prevedono la possibilità di revoca o destinazione ad altro incarico che sarà possibile espletare sia presso la medesima amministrazione, sia presso altra amministrazione (responsabilità "lieve"); mentre, le sanzioni collegate alle ultime due ipotesi prevedono la possibilità di esclusione del dirigente dal conferimento di altri incarichi dirigenziali simili a quello oggetto di revoca, per un periodo comunque non inferiore a due anni (responsabilità "media") e, nella peggiore delle ipotesi, è prevista anche la facoltà di recesso da parte dell'Amministrazione dal rapporto di

lavoro sulla base delle disposizioni civilistiche e di quelle contenute nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (responsabilità “grave”).

Spetta, tuttavia, ai Regolamenti dei singoli Enti Locali, formulare contenuti e sanzioni relative alle “responsabilità dirigenziali”, in conformità alle disposizioni e ai principi dettati dall’art. 107 del d.lgs. n.267/00 e dell’art. 21 del d.lgs. n.165/01 anche se, nessuna prescrizione normativa impedisce agli Enti stessi di prevedere altre sanzioni, legate al mancato risultato da parte dei dirigenti locali, a condizione che queste prevedano un minore livello di gravità rispetto a quelle contenute nell’art. 21 del d.lgs. n.165/01.

1.4 Principio della competenza

Come già detto, per effetto del principio di separazione tra organi di governo e politici: ai primi competerà la definizione di programmi, piani, progetti, obiettivi e priorità ovvero ciò che concerne l’attività politico-amministrativa nonché il controllo sulla corretta applicazione di programmi e obiettivi da parte dei dirigenti; ai secondi, spetterà tutta l’attività gestionale sia delle risorse umane che finanziarie che strumentali, con assunzione dei conseguenti atti a rilevanza esterna.

In particolare, il principio di competenza, così come sancito dall’art. 107 del d.lgs. n.267/00, sottolinea l’esistenza di una serie di atti che possono essere emessi in via esclusiva dai dirigenti:

- ai dirigenti spettano tutti i compiti, compresa l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo o di controllo politico- amministrativo degli organi di governo o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale (comma 2);

- ai dirigenti spetta l'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con atti di indirizzo dagli organi di governo, secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti degli enti, con particolare riferimento: alla presidenza delle commissioni di gara e di concorso; alla responsabilità delle procedure di appalto e di concorso; alla stipulazione dei contratti; agli atti di gestione finanziaria, compresa l'assunzione degli impegni di spesa; agli atti di amministrazione e gestione del personale; ai provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; a tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché ai poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico - ambientale; alle attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni e ad ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; agli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco (comma 3).

Lo stesso articolo (comma 4) precisa che le attribuzioni dei dirigenti sono derogabili solo espressamente a mezzo di specifiche prescrizioni normative, per cui non è ammissibile alcuna eccezione attraverso Regolamenti e/o lo Statuto; ne deriva che, l'esercizio di competenze dirigenziali ad opera di soggetti diversi determinerebbe l'inettitudine all'esercizio delle stesse. Tuttavia, l'elencazione delle competenze dirigenziali precedentemente riportata è da considerarsi meramente esplicativa dal momento che non contiene tutte le competenze dirigenziali delineate sulla base dei principi innovatori fissati dal d.lgs. n.165/01. Di notevole importanza è l'ipotesi di attribuzione delle competenze dirigenziali negli *Enti privi di dirigenza*, dal momento che sembra costituire una deroga al

principio della separazione e contestualmente della competenza, laddove si verifichi una mancanza di figure professionali idonee. In tal caso, sulla base delle disposizioni della legge n.191/98, in assenza di figure dirigenziali, spetta al Sindaco attribuire le competenze delle stesse ai c.d. «*apicali*» nominandoli responsabili dei servizi, indipendentemente dalla qualifica posseduta. Inoltre, sempre in caso di mancanza di personale con qualifica dirigenziale, le competenze dirigenziali possono essere attribuite (art. 97 comma 4 lettera d del d.lgs. 267/00) al *Segretario comunale* o in alternativa ai *componenti della Giunta* per i Comuni inferiori ai tremila abitanti (legge finanziaria 2001). Successivamente, l'art. 29, comma 4, lett. a) e b) della legge 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) ha esteso tale facoltà agli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, eliminando altresì la necessità di dimostrare l'assenza, tra i propri dipendenti, di figure professionali idonee allo svolgimento delle funzioni di gestione.

La definizione delle competenze dirigenziali risponde, anche in questo caso, ad un “criterio residuale” vale a dire che spettano ai dirigenti tutti i compiti e gli atti che non rientrino nella funzione di indirizzo politico-amministrativo. Il carattere di “esclusività” che contraddistingue le competenze dirigenziali, è strettamente connesso ad un altro carattere che connota le competenze dirigenziali stesse: l'*autonomia*, condizione essenziale per l'espletamento delle competenze dirigenziali, sia gestionali che operative. In realtà, l'autonomia che oggi è riconosciuta ai dirigenti si definisce *vigilata* poiché presidia la realizzazione degli obiettivi di politica-amministrativa fissati dal vertice politico che ne valuta l'effettivo raggiungimento. La discrezionalità riconosciuta, in sede di nomina e revoca dei dirigenti, agli organi di indirizzo politico può provocare evidenti distorsioni gestionali ed amministrative per effetto dell'ingerenza politica, che rende tutt'altro che autonome le competenze dirigenziali. È necessario, perciò, che oltre alla *demarcazione* tra i due vertici politico e dirigenziale si stabilisca un'*interrelazione* tale da consentire il trasferimento di indirizzi politici ai dirigenti per mezzo di un rapporto di collaborazione che consenta a questi ultimi

di attuarli in piena “autonomia” (di responsabilità gestionale ed amministrativa e che trova il proprio limite nei poteri di verifica degli organi elettivi).

1.5 La categoria “non omogenea” dei dirigenti: analisi tratta dal Rapporto “La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali”, curato da Gilberto Capano e Salvatore Vassallo

La complessità della figura professionale del dirigente deriva dalla mancanza di una specifica definizione in grado di distinguerla efficacemente dagli altri profili professionali: la qualifica di dirigente non spetta solo al prestatore di lavoro che, come *alter ego* dell'imprenditore, ricopra un *ruolo apicale* nell'organizzazione aziendale, ma anche a chi per qualificazione professionale o responsabilità, rivesta di fatto una posizione di autonomia; rilevanti sono quindi le concrete mansioni svolte dal dipendente e il grado di autonomia riservatogli.

Nel nostro Paese, i dirigenti pubblici non godono di una buona reputazione, infatti nel 1990 – prima del processo riformatore che avrebbe avuto inizio pochi anni dopo – in un approfondito studio realizzato da giuristi (D'Alberti 1990) si notava una peculiare “debolezza” rispetto ad altri sistemi amministrativi, dovuta alla “*scarsa consistenza del ruolo*” attribuito alla *dirigenza pubblica*, alla quale si aggiungeva una *eccessiva consistenza numerica dei dirigenti*.

Al fine di escludere tale “debolezza”, nel corso degli anni 90 ha inizio un articolato processo di trasformazione, promosso da numerose iniziative normative, la cui principale linea guida consiste nel superare le logiche di tipo burocratico, introducendo significativi elementi di carattere manageriale, presi in prestito dalle organizzazioni private. L'inizio della riforma della disciplina della dirigenza può essere ricondotto al d.lgs. n.29/1993 e, passando per i contratti collettivi del 1994 e del 1998, trova ad oggi la sua conclusione nel Testo Unico n. 165/2001 e nella più recente legge di ulteriore riordino della dirigenza, la n.145/2002. In particolare, dal decreto del 1993 sono stati ridefiniti il ruolo, le

competenze, la professionalità e le modalità di carriera del dirigente ed è stata data una maggiore attenzione alla valutazione dei risultati raggiunti, valutando se tali risultati siano in linea con gli obiettivi dichiarati delle riforme e con le ambiziose aspettative che esse hanno suscitato e cominciando ad indagare le cause degli eventuali scostamenti tra propositi riformatori e risultati ottenuti. L'importanza data a tali riforme si basa sulla concezione secondo cui “i responsabili politici passano, i dirigenti restano”, il che significa che i dirigenti svolgono un ruolo strategico nelle decisioni che hanno rilevanza collettiva¹⁰.

Il problema fondamentale, sta nei meccanismi per l'individuazione dei destinatari di incarichi dirigenziali, che non sempre rispondono a canoni di trasparenza e non sempre offrono sufficienti garanzie che la scelta cada, se non necessariamente sui migliori, quantomeno su soggetti selezionati in base alle loro caratteristiche attitudinali e professionali, e non secondo criteri di fedeltà politica o seguendo logiche di tipo clientelare. In Italia, la garanzia del riferimento a *parametri qualitativi* nella scelta dei dirigenti viene individuata in normative che prevedono una articolazione verticale del corpo dirigenziale ovvero una distinzione per “fasce” della dirigenza pubblica, come espressione dell'opportunità di affidare gli uffici di maggiore peso e responsabilità a soggetti dotati di una più solida e comprovata esperienza professionale. Peraltro, negli ultimi tempi, si segnala la tendenza ad allargare le maglie del sistema, rendendo sempre meno rilevante ai fini dell'assegnazione delle funzioni l'appartenenza dei dirigenti all'una o all'altra “fascia”, grazie ad un ampliamento del numero degli incarichi di livello elevato conferibili anche a dirigenti di “seconda fascia”. Anche questo dato può essere letto in due modi divergenti: da un lato, esso può essere considerato come un contributo allo “svecchiamento” della burocrazia, in quanto diretto a far spazio, in posizioni di prestigio e di alta responsabilità, a dirigenti più giovani, dinamici e motivati ma, sull'altro versante, si rileva il

¹⁰E' importante conoscere il profilo, il ruolo e gli atteggiamenti della dirigenza pubblica per il semplice motivo che i dirigenti sono attori essenziali dei processi attraverso i quali si allocano i beni pubblici. Sapere chi sono, da dove vengono, che *background* educativo hanno, cosa fanno, come percepiscono il proprio ruolo, è essenziale per capire come funzionano i processi di politica pubblica nel nostro paese e più in generale nelle democrazie contemporanee (Fabbrini e Vassallo 1999, capitolo 4).

pericolo che la copertura di uffici di notevole rango ed importanza con dirigenti “di base” possa servire a favorire elementi in sintonia politica e/o personale con chi ha il potere di nomina, escludendo o emarginando soggetti esperti e competenti, ma meno “affidabili”.

L’analisi della dirigenza pubblica tratta dal Rapporto “*La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*”, curato da Gilberto Capano¹¹ e Salvatore Vassallo¹², commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, rappresenta l’indagine più varia su tale argomento, che combina diversi aspetti:

- *I dati di identificazione primaria* (“chi sono”) dei dirigenti: fondamentali dati relativi alla provenienza territoriale, al titolo di studio, al background sociale, alle eventuali esperienze lavorative precedenti l’accesso alle pubbliche amministrazioni;
- *I tipi di carriera e il mercato interno del lavoro*: meccanismi di accesso, percorsi di carriera, possibilità di cambiare amministrazioni nel corso della vita dal momento che i percorsi di carriera, dentro le pubbliche amministrazioni, non sono omogenei ma in essi si inserisce il rapporto con il settore privato;
- *Le attività ed il ruolo dei dirigenti pubblici*: cosa fanno, cosa sanno fare, il loro ruolo nel *policy-making*, se interiorizzano il modello manageriale o prediligono il modello burocratico, quali competenze hanno, che tipo di *network* politico-amministrativo prediligono;
- *Il rapporto tra politica ed amministrazione*: il rapporto con i politici e la qualità del rapporto;
- *La gestione delle risorse umane*: senza un’adeguata capacità nella gestione del personale, l’efficacia della prestazione dirigenziale viene notevolmente ad affievolirsi.

¹¹ Professore ordinario, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali UNIBO.

¹² Politologo e politico italiano, professore di Scienza politica e Politica comparata all’Università di Bologna.

Da tale analisi emerge una classificazione, riscontrabile nelle diverse realtà delle amministrazioni pubbliche, la quale considera che a ciascun *modello di carriera* possa essere associato un *tipo di dirigente*. Si distinguono quindi:

1. Il tipo del *burocrate costante* risulta essere il più diffuso. I suoi tratti essenziali sono i seguenti:

- una carriera svolta all'interno della medesima amministrazione (in modo graduale passando dai livelli funzionali a quelli direttivi);
- assenza di mobilità geografica;
- tendenziale assenza di esperienze di qualificazione professionale sia prima del reclutamento che durante l'attività lavorativa;
- grande enfasi sull'esperienza professionale come elemento essenziale per l'acquisizione delle competenze proprie dell'attività dirigenziale;
- di età non giovane (dai 50 ai 65 anni, da cui si desume che il meccanismo dell'avanzamento di carriera è dato principalmente dall'anzianità di servizio);
- un rapporto ambiguo ed irrisolto con i responsabili politici che riconosce l'importanza della separazione tra politici e burocrati ma ammette che è difficile realizzarla.

2. Il tipo dell'*in-and-outer* individua quei dirigenti che:

- hanno svolto *una parte consistente ed altamente qualificata* della propria carriera lavorativa al di fuori delle pubbliche amministrazioni;
- accedono direttamente alla carriera dirigenziale mediante incarico con contratto a tempo determinato solitamente al fine di perseguire specifiche innovazioni all'interno dell'ente;
- percepiscono l'incarico come un riconoscimento della propria professionalità e come un'esperienza importante per arricchire il proprio percorso professionale;
- hanno una particolare insofferenza rispetto alla lentezza e alla rigidità burocratica;
- tendono a gestire il personale in modo coerente con la loro *mission*;

- hanno un rapporto ambivalente con la politica: da una parte collaborano molto con i responsabili che li hanno nominati; dall'altro conflittuale in quanto non accettano invasioni nel loro campo d'azione.

3. Nel tipo del *libero professionista riconvertito* ricadono quei dirigenti che:

- entrano nell'amministrazione pubblica tramite concorso dopo aver svolto la prima parte della propria carriera professionale nel settore privato, nel tentativo di iniziare una vita lavorativa e privata "più tranquilla";
- tendono ad essere più mobili dentro l'amministrazione ad es. rispetto ai burocrati costanti;
- si autopercepiscono come tecnici orientati a risolvere problemi;
- hanno un rapporto di neutralità rispetto ai responsabili politici, evitando tensioni;
- vorrebbero che la valutazione dei dirigenti fosse effettiva ed efficace.

4. Il tipo degli *high fliers* rappresenta gli individui giovani entrati nella pubblica amministrazione direttamente come dirigenti, per lo più attraverso il meccanismo del corso-concorso ma anche attraverso normali concorsi pubblici. Essi :

- hanno un elevato grado di scolarizzazione e specializzazione al momento dell'entrata in amministrazione (master, dottorato, ecc.);
- hanno una forte propensione alla formazione permanente, ritenendo necessario aumentare costantemente il proprio stock di conoscenze e competenze;
- sono caratterizzati da forte desiderio di progressione di carriera per mettere a frutto le conoscenze acquisite e alla ricerca di nuove esperienze;
- si autopercepiscono come "tecnocrati" e hanno un rapporto distaccato e professionale con la politica;
- hanno notevoli problemi ad interagire con l'organizzazione e soprattutto con i dirigenti più anziani, per lo più "burocrati stanziali" e, per questo, soffrono di problemi di legittimazione interna;
- sono ancora poco diffusi all'interno della dirigenza pubblica italiana ma, destinati a crescere di importanza dal momento che possono permettersi di

raggiungere posizioni apicali, utilizzando la leva della conoscenza e della specializzazione.

5. Il tipo del *burocrate flessibile* raccoglie quei dirigenti che:

- sono entrati in amministrazione a livello funzionariale dopo aver compiuto un'esperienza lavorativa significativa nel privato (di durata almeno quinquennale);
- presentano, quindi, caratteristiche ibride tenendo assieme alcuni aspetti del burocrate costante (soprattutto in relazione al percorso di carriera) con alcune caratteristiche dei liberi professionisti riconvertiti (soprattutto la tendenza ad enfatizzare il proprio ruolo di *problem-solver* e una forte propensione a logiche meritocratiche).

1.6 Il conferimento dell'incarico dirigenziale: la disciplina del T.U.(d.lgs. n. 267/2000)

Premettendo che, la dicitura “*dirigente dell'ente locale*” fa riferimento al personale dipendente inquadrato nella qualifica dirigenziale, il d.lgs. 18 agosto 2000 n.267 ha introdotto il *testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* che all'art. 109 regola il conferimento degli *incarichi di funzioni dirigenziali*¹³. Tale articolo stabilisce che gli incarichi sono conferiti *a tempo determinato* ai sensi dell'art. 50 comma 10 (ossia dal Sindaco), per un periodo di tempo comunque non superiore alla durata del mandato, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento degli uffici e dei servizi. Nell'ambito dei dirigenti a tempo determinato, è possibile ulteriormente distinguere tra : dirigenti assunti per la copertura di posti a tempo determinato previsti dalla dotazione organica; e dirigenti assunti al di fuori della dotazione

¹³ È importante sottolineare l'assoluta distinzione tra lo *status dirigenziale* che si connota sulla base dell'intero rapporto di lavoro, e l'*incarico* al quale il dirigente stesso può essere chiamato in merito ad una particolare funzione, di volta in volta, affidatagli. Tale distinzione caratterizza la flessibilità del “che fare” da parte dei dirigenti, che si contrappone alla rigidità del “chi si è” dei dirigenti stessi. Pertanto, con riferimento all'incarico, si parlerà di conferimento/revoca mentre riguardo l'intero rapporto di lavoro, avremo assunzione/recesso.

organica. In particolare, nel conferimento degli incarichi dirigenziali è possibile rinvenire due distinti momenti, il primo dei quali è rappresentato da uno specifico *rapporto di provvista* che discende dalla necessità che il dirigente sia comunque dipendente dell'ente locale e quindi attratto nella sua organizzazione.

Ciò significa che la condizione necessaria per il conferimento delle funzioni dirigenziali è la presenza di un previo rapporto di subordinazione e di dipendenza con l'ente. Tale condizione, tuttavia, è meramente necessaria, ma non sufficiente; infatti, oltre al previo rapporto di provvista rappresentato dall'esistenza di un vincolo di subordinazione occorre, *l'adozione di uno specifico atto organizzativo* preposto all'ufficio dirigenziale da parte del capo dell'amministrazione.

Dalla premesse sopra indicate discendono, ovviamente, precise conseguenze:

- in primo luogo, il conferimento delle funzioni dirigenziali presuppone la stabilità del rapporto di provvista, ossia del rapporto di impiego, il quale, come è noto, può essere sia a tempo indeterminato, sia a tempo determinato.
- in secondo luogo, la preposizione all'ufficio dirigenziale presuppone sempre l'adozione di uno specifico atto di organizzazione da parte del capo dell'amministrazione, nei termini previsti dall'art. 50, comma 10 del d.lgs. 18/8/2000 n. 267.
- in terzo luogo, le funzioni dirigenziali rilevanti, secondo un preciso ordine, sono quelle indicate dall'art. 107 del d.lgs. 18/8/2000 n. 267, sono unitarie, non frazionabili e quindi non parcellizzabili pena il loro snaturamento.
- in quarto luogo, gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, come del resto evidenziato di passaggio, a soggetti avvinti all'ente locale da rapporti lavorativi a tempo determinato, denominati dall'art. 110 del d.lgs. 18/8/2000 n. 267 “incarichi a contratto”.

In sostanza, quindi, si distinguono *contratto-base*, *provvedimento amministrativo di incarico*, *contratto connesso all'incarico*, i quali costituiscono tre basilari momenti che, in ordine logico e cronologico, si devono succedere secondo lo

schema normativo. In particolare, contratto-base ed incarico sono due atti distinti, consensuale l'uno, unilaterale l'altro, ma collegati funzionalmente tra loro, per cui le vicende del primo ricadono sul secondo, richiamando così le note categorie civilistiche del collegamento negoziale¹⁴. Il vizio che comporti l'annullamento o la nullità del contratto-base di assunzione del dirigente può infatti causare anche la perdita di efficacia derivata dell'atto di incarico e del connesso e conseguente rapporto contrattuale di incarico (originato dal contratto individuale stipulato dal dirigente incaricato con la PA) .

Inoltre, occorre rilevare che mentre il rapporto di servizio è di durata indeterminata, l'incarico dirigenziale è per legge a termine: il contratto-base origina un rapporto d'impiego o di servizio che ha una durata indeterminata, mentre l'incarico dirigenziale ha durata limitata (compresa tra due e sette anni ai sensi del d.lgs. n.165 art. 19; a tempo determinato secondo il T.U.E.L. art. 109 per la dirigenza degli enti locali).

Ogni dirigente viene preposto ad un incarico o posizione dirigenziale specifica nell'ambito dell'ente, il cui conferimento spetta al Sindaco o al Presidente della Provincia e le modalità di reclutamento sono strettamente connesse al tipo di contratto di lavoro da stipulare. Quella del contratto di lavoro *a tempo indeterminato* è la forma di contratto che pone minori problemi: in questo caso, l'assunzione non può che avvenire mediante *concorso*, ai sensi dell'articolo 28 del d.lgs. 165/2001, il cui comma 1 dispone che "l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avviene esclusivamente a seguito di concorso per esami". D'altro canto, l'articolo 110 del d.lgs. 265/2000 fornisce agli enti locali la possibilità di "flessibilizzare" la dirigenza, ricorrendo a metodi di reclutamento e a forme contrattuali che non portano necessariamente alla stipulazione di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma anche di contratti a termine. Tale fattispecie riguarda, quindi, la possibilità di flessibilizzare la

¹⁴ Il fenomeno del *collegamento negoziale* consiste in un nesso di interdipendenza tra due o più negozi. Ordinariamente tali unità negoziali intercorrono tra le stesse parti. Tuttavia si può dire collegamento quand'anche i singoli atti siano stipulati da soggetti differenti (Cass. Civ. Sez. II, 18655/04).

compagine dirigenziale, attraverso la scelta di comporla anche di dirigenti che abbiano a termine non solo l'incarico, ma anche il rapporto di lavoro. Ciò consente di stipulare contratti di diritto pubblico o di diritto privato. Pertanto, si può ritenere che gli enti locali quando intendono coprire un posto di dirigente in dotazione organica mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico non hanno alcuna scelta per cui devono necessariamente reclutare il dirigente mediante concorso. Solo nell'ipotesi di copertura del posto con contratto di diritto privato, non applicandosi in particolare il d.lgs. 165/2001, l'ente potrebbe scegliere forme di reclutamento diverse, nell'esercizio pieno della propria capacità negoziale di diritto privato. Allora, solo in questo caso, l'ente può indire selezioni diverse dal concorso pubblico, o, addirittura, individuare direttamente per scelta fiduciaria il dirigente con cui stipulare il contratto. Ma per fare ciò, occorrono necessariamente alcuni presupposti:

- 1) che lo statuto preveda espressamente la possibilità di coprire i posti vacanti della dotazione organica con contratto di lavoro di diritto privato;
- 2) che l'amministrazione decida espressamente di assumere il dirigente mediante contratto di diritto privato, che rappresenta ipotesi eccezionale e derogatoria;
- 3) che a tale scopo la giunta adotti una deliberazione, nella quale si esplicitino i motivi alla base della scelta di ricorrere al contratto di diritto privato. Il mancato rispetto di tali presupposti lascia intendere implicitamente che il contratto tra amministrazione e dirigente sia di diritto pubblico e dunque soggetto alle procedure concorsuali pubbliche.

Perciò, accanto alla tradizionale dirigenza di ruolo (c.d. *dirigenti di carriera*), la l. 191/98, modificando la precedente l. 142/90 all'art. 51, oggi l. 267/2000 all'art. 110, ha introdotto una *dirigenza fiduciaria*, con incarichi a tempo determinato e di durata pari al mandato amministrativo del Sindaco. Da ciò discende l'applicazione, agli enti locali, di elementi propri del sistema conosciuto come *Spoils System*¹⁵, tipici delle organizzazioni aziendali private, che prevedono la

¹⁵ E' questo l'istituto comunemente denominato *spoils system* (letteralmente: "sistema delle spoglie"), ossia quel meccanismo giuridico, di matrice statunitense, che permette di sostituire i vertici burocratici delle pubbliche amministrazioni, al mutare della compagine governativa che li ha espressi. Così, è

revoca degli incarichi dirigenziali ogniqualvolta venga a mutare la composizione politica della coalizione di governo¹⁶, ovverosia il dirigente arriva insieme al politico e con esso se ne va, prettamente operando in modo da compiacere a chi gli ha affidato l'incarico. Oggi, la riforma Brunetta ha introdotto una serie di principi e di garanzie rivolte, in particolar modo, a contrastare tale prassi e favorire una sicura continuità all'azione amministrativa. In ogni caso, si pone un vincolo indefettibile a carico delle amministrazioni, le quali, anche utilizzando il sistema sicuramente più elastico (e per questo considerato eccezionale) della stipulazione del contratto di diritto privato, non possono selezionare il dirigente se non nel rispetto dei requisiti richiesti "dalla qualifica da ricoprire": poiché deve essere coperto uno specifico posto in dotazione organica, cui fa riferimento un incarico dirigenziale preciso, non appare certo possibile, assumere con contratto di diritto privato un ingegnere da preporre al vertice del settore dei servizi sociali, oppure un laureato in filosofia alla direzione degli affari generali di un ente (a meno che, ovviamente, non si dimostri dal curriculum che al di là del titolo di studio non afferente al servizio da dirigere non si sia maturata un'esperienza specifica e documentabile nel campo previsto dall'incarico dirigenziale).

L'incarico può essere attribuito anche a *soggetti estranei* all'amministrazione, con un contratto a tempo determinato, senza il previo esperimento di una procedura concorsuale (d.lgs. n. 165/2001 art. 18 c. 6; d.lgs. n. 267/2001 art. 110). A tal proposito, la legge consente sia per lo Stato che per gli enti locali il ricorso a professionalità qualificate esterne, entro il limite del 5% della dirigenza del ruolo unico dello Stato e del 5% della dotazione organica totale della dirigenza e dell'area direttiva per le autonomie locali. I dirigenti di ruolo ed a tempo indeterminato della pubblica amministrazione possono quindi non avere alcun incarico e restare a disposizione dell'ente per altre funzioni, mentre

stabilito che gli incarichi di vertice (Segretario generale, Capo Dipartimento ed equiparati) possano essere confermati, revocati, modificati o rinnovati, entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo, decorsi i quali il silenzio equivale a conferma fino alla data di naturale scadenza.

¹⁶ (Trombetta C. e Trombetta S., 2010, p. 72).

incarichi dirigenziali possono essere assegnati ad estranei laddove si rinvenga che sono dotati della necessaria comprovata eccellenza professionale richiesta.

In questo caso, l'attribuzione di responsabilità dirigenziali a soggetti con professionalità e competenze maturate fuori dell'amministrazione pubblica (o, almeno, fuori del settore di amministrazione interessato) può assumere significati diversi: in positivo, se ne sottolinea il valore di "rivitalizzazione" del sistema amministrativo grazie all'apporto di energie esterne; all'opposto, si rileva il rischio di un aumento del tasso di "politicizzazione" per la maggiore libertà di scelta che caratterizza l'individuazione delle figure da preporre agli uffici fuori del corpo dei funzionari pubblici. In particolare, la preoccupazione è che l'autorità di governo tenda ad avvalersi di tale opportunità non tanto per sopperire a carenze di professionalità interne o per introdurre fattori di innovazione culturale e gestionale nelle strutture pubbliche, quanto per circondarsi di dirigenti consenzienti e politicamente allineati. Assume, perciò, un peso rilevante il dato dimensionale: l'incidenza del ricorso agli esterni cambia notevolmente se in tal modo si provvede alla copertura di un numero limitato di posizioni dirigenziali o, invece, si sale a percentuali elevate rispetto al totale degli incarichi.

Da tutto ciò si rinviene alla distinzione chiara nel lavoro pubblico tra "l'essere" dirigente ed il "fare" il dirigente. L'intento del legislatore è quello di far sì che la dirigenza (dello Stato, così come delle Regioni e degli Enti locali), sia condotta dai migliori professionisti a disposizione sul mercato e nelle amministrazioni, in concorrenza con professionisti esterni che, al pari dei primi, ambiscono ad incarichi da dirigente pubblico. Ciò favorisce la creazione di un "mercato" di *colletti bianchi*¹⁷, professionisti ben retribuiti, in concorrenza, motivati a dare il meglio ed a farsi apprezzare nel settore pubblico, magari in vista di passaggi dal settore privato o di una circolazione tra amministrazioni statali e locali. La realtà normativa ed economica si evolve quindi verso una dirigenza pubblica, affiancata

¹⁷ *White Collar: The American Middle Classes*, C. Wright Mills, 1951.

da collaboratori motivati posti in posizione organizzativa, il cui impiego ha carattere temporaneo, meno garantito, ma forse meglio retribuito.

Così, l'evoluzione economica e legislativa del settore pubblico si va progressivamente assimilando con la dirigenza dell'impresa privata, dove però essere dirigente significa di solito anche fare il dirigente¹⁸.

La valutazione dirigenziale, in sostanza, viene demandata all'autonomia degli enti locali, che provvedono a disciplinarsi attraverso gli strumenti statutari e regolamentari, e ai quali viene lasciata la possibilità di adeguarsi alla disciplina della valutazione dei dirigenti dello Stato.

1.6.1 Principali aspetti caratterizzanti l'atto di conferimento

Da sempre tuttavia, la tematica del conferimento dell'incarico al dirigente e del relativo procedimento di selezione è certamente uno degli aspetti più delicati e controversi nell'ambito del lavoro della dirigenza pubblica. Partendo per gradi, si esaminano le seguenti, tra loro collegate, questioni poste dalla realtà e dalle norme di riferimento (art. 19 D. leg. n. 165/2001; art. 109 D. leg. n. 267/2000):

- a) natura giuridica dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale;
- b) necessità di una selezione comparativa fondata su criteri predeterminati;
- c) criteri di scelta;
- d) motivazione dell'atto di incarico.

Con riferimento al *primo aspetto*, occorre premettere che l'atto di incarico è in genere adottato dall'organo con il livello politico apicale dell'Ente, ad es. il Sindaco per la dirigenza comunale; con riguardo all'organizzazione dello Stato gli incarichi di strutture di massimo livello e di Segretario generale dei Ministeri secondo il d.lgs. n.165/2001 sono disposti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro e delibera del Consiglio dei Ministri (art. 19 c. 3); gli incarichi di funzioni dirigenziali generali nelle Amministrazioni dello

¹⁸ In tal senso vedi A.R. Tassone, "Sul contratto di lavoro del dirigente pubblico" in Giust. Civ. , II, 2000, pag. 147.

Stato sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sempre su proposta del Ministro competente (art. 19).

Infine, passando dal versante organizzativo alla gestione, la fondamentale norma dell'art. 5 del d. leg. n. 165/2001 prevede che l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro spettano agli organi di gestione nell'esercizio di capacità e poteri del privato datore di lavoro. Si rileva a tal proposito, la doppia natura dell'atto di incarico, che da un lato conferisce la titolarità dell'ufficio, dall'altro assegna le mansioni al dirigente. Di conseguenza, la *natura civilistica del rapporto* di lavoro determina la giurisdizione ordinaria, mentre la *natura dell'atto di conferimento* e lo stretto collegamento con la organizzazione della amministrazione fonderebbero la giurisdizione del giudice amministrativo.

Si instaura quindi un rapporto di lavoro a regime di diritto privato che si fonda su una fattispecie complessa, articolata in due atti, in successione logica e cronologica:

- l'uno di natura unilaterale e discrezionale a regime pubblicistico (atto di incarico);
- l'altro paritetico ed a regime negoziale privatistico (contratto).

In giurisprudenza ed in dottrina si fronteggiano due opposte tesi sulla natura giuridica dell'atto di incarico dirigenziale, privatistico secondo alcuni, unilaterale e provvedimentale secondo altri, con riflessi importanti anche in merito alla tutela giurisdizionale¹⁹. In quest'ultimo caso, si ritiene esista un collegamento

¹⁹ Per la prima tesi si registrano le ordinanze cautelari 17 aprile e 8 giugno 2000 del Tribunale del lavoro di Venezia, che riconduce al regime contrattuale gli incarichi in questione, con la conseguente impossibilità per la P.A. di sciogliere unilateralmente il rapporto che ne deriva, in assenza di una delle cause di revoca previste dal legislatore (D. leg. n. 165/2001 art. 21; in tal senso in dottrina NICOSIA G., *I nuovi meccanismi di responsabilizzazione della dirigenza pubblica: gli incarichi di funzione dirigenziale*"; in giurisprudenza Tribunale Napoli, sent. 20.06.2000, in *Foro italiano*, 2001; I, 718; Tribunale Venezia, ordinanze cautelari 17.04.2000 e 08.06.2000, in *Foro italiano*, cit.).

Per la tesi che invece assegna natura pubblicistica all'atto di conferimento dell'incarico si devono segnalare posizioni sia della dottrina, che della giurisprudenza (in giurisprudenza il Tribunale di Genova, ord. n. 753 del 22.09.2000 in *Giust.it.*; in dottrina APICELLA E.A., *Della giurisdizione su incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche*, in *Giustizia civile*, 1999, I, p. 2840, che sostiene che l'incarico ha natura di atto amministrativo, che assume sostanziale prevalenza di contenuti rispetto al contratto accessivo che segue l'incarico, con connessa naturale riduzione della reale autonomia contrattuale delle parti e soprattutto del dirigente; IARIA D., *L'ambito oggettivo della giurisdizione del*

funzionale tra provvedimento di incarico del dirigente e successivo contratto, che articola una fattispecie negoziale complessa, regolata sia da norme pubblicistiche quali il d. leg. n. 165/2001 ed il TUEL, che dal codice civile e dai contratti collettivi nazionali e decentrati del comparto dirigenza.

Il *secondo aspetto* indaga sulla necessità o meno di una selezione comparativa tra più soggetti aspiranti ad un incarico dirigenziale. Ci si chiede cioè se la selezione comparativa tra eventuali aspiranti al medesimo incarico dirigenziale costituisce o meno presupposto di legittimità dell'atto che conferisce l'incarico.

In risposta a tale quesito si evidenzia che l'obbligo della selezione comparativa trova la ragion d'essere in almeno due principi:

- nel principio costituzionale di buon andamento della azione amministrativa ;
- nell'art. 3 legge n. 241/90, che pone espressamente l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi, compresi gli atti di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro.

Altra questione legata a tale quesito si riferisce alla *natura fiduciaria o meno dell'incarico*, conferito da un organo politico, e quindi della necessità o meno di rendere conto dell'iter logico seguito. Sebbene il conferimento dell'incarico esprime spesso valutazioni discrezionali legate ad apprezzamenti fiduciari suscettibili di un controllo giurisdizionale molto limitato, se si riconoscesse la natura esclusivamente fiduciaria degli incarichi dirigenziali apicali (nello Stato come nelle Autonomie locali) vorrebbe dire conseguentemente ridurre al minimo l'obbligo di motivazione del relativo provvedimento e quindi anche l'ambito del controllo giurisdizionale sull'atto di incarico.

Occorre quindi ammettere che la selezione comparativa non costituisce presupposto di legittimità dell'atto che conferisce l'incarico²⁰: a fronte dei

giudice del lavoro e del giudice amministrativo dopo i d.lgs. n. 80 e n. 387 del 1998, in *Lav. p.a.*, 1999, I, 289).

²⁰ La *giurisprudenza* ha talora evidenziato che la valutazione fiduciaria può utilmente integrare i risultati gestionali del dirigente, conseguiti in precedenti incarichi, sottoposti a vaglio critico (cfr. TAR Campania Napoli, sentenza 15 luglio 1997 n. 1857) ed ha espressamente ritenuto necessaria una comparazione tra i dirigenti da nominare (Cons. Stato, Sez. VI, 18.12.1998 n. 1688).

La *dottrina* ha sottolineato che la fiduciarietà delle nomine non comporta assoluta discrezionalità, poiché occorre valutare espressamente titoli ed esperienze professionali (P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, 2000, p. 44)

principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza imposti dall'art. 97 Cost., non può essere sostenuta la tesi della natura esclusivamente fiduciaria degli incarichi; inoltre l'art. 3 della legge n. 241/90 estende l'obbligo motivazionale anche agli atti di organizzazione nella Pubblica amministrazione, quale è l'atto di incarico dirigenziale, specie se al massimo livello dell'Ente considerato. In conclusione quindi permane l'obbligo della Pubblica Amministrazione di rendere chiaro nell'atto di incarico del dirigente il percorso argomentativo compiuto e le ragioni delle scelte conclusive, attraverso una procedura di selezione .

Sul *terzo aspetto* si rileva l'importanza di prestabilire i *criteri di scelta* in conformità sia all'art. 19 c. 1 d.lgs. n.165/2001 che individua una serie di elementi di cui tener conto nel passaggio ad altri incarichi dirigenziali ed il conferimento, sia all' art. 109 c. 1 d.lgs. n.267/2000, la quale afferma che gli incarichi dirigenziali sono conferiti con "*provvedimento motivato..., secondo criteri di competenza professionale in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco....*". Gli elementi di cui all'art. 19 sono la natura e caratteristiche dei programmi da realizzare, le attitudini e capacità professionale del dirigente, i risultati conseguiti in precedenti funzioni dirigenziali, la rotazione degli incarichi. Spesso nei regolamenti degli Enti locali, la mancanza di idonei e specifici criteri o la loro genericità costituisce uno dei nodi centrali, in cui spesso si annidano scelte disinvolute, immotivate, slegate da buon andamento e trasparenza. Così al fine di limitare od eliminare clientelismi e favoritismi occorrono invece norme di dettaglio che siano la specificazione concreta dei criteri legislativi e tengano in primaria considerazione l'eccellenza professionale, che dovrà fare prevalere su ogni altro elemento²¹.

L'*ultimo aspetto* da considerare è la motivazione dell'atto di conferimento dell'incarico che, sulla base di varie conclusioni alle quali sono giunte dottrina e giurisprudenza, si fonda sui seguenti principi:

²¹ L. OLIVERI, *Dirigenti locali, incarichi e revoche: un sistema in cerca di equilibri*, nota a Trib. Parma, ord. 28.3.2001 n. 125, in *Giust.it* n. 4/2001.

- 1) il conferimento di un incarico di dirigenza o di posizioni organizzative richiede un provvedimento amministrativo adeguatamente motivato;
- 2) la motivazione deve basarsi sul corretto e razionale uso dei criteri normativi che devono guidare le scelte effettuate;
- 3) a fronte di una pluralità di aspiranti, il conferimento presuppone una selezione comparativa volta a garantire trasparenza, buon andamento e nello specifico la professionalità del prescelto;
- 4) i criteri ed i modi del procedimento selettivo devono essere predeterminati dall'Ente con atto normativo generale e coerenti con i principi legislativi;
- 5) la mancanza della motivazione può tradursi in un vizio formale dell'atto;
- 6) la inadeguatezza od insufficienza della motivazione, relativa al profilo della comparazione tra i diversi aspiranti all'incarico, secondo i criteri prefissati, rende l'atto inidoneo allo scopo tipico, costituendo un difetto strutturale della causa tipica dell'atto.

Tali regole, in realtà, trovano applicazione sia agli incarichi dirigenziali che di posizioni organizzative, sebbene però per i dirigenti bisogna considerare l'elevata discrezionalità in capo all'amministrazione per via dell'alto tasso fiduciario dell'incarico dirigenziale. Tuttavia, la *natura fiduciaria dell'incarico*, nei limiti in cui è riconosciuta, è compatibile, con l'obbligo di motivazione dell'atto nei termini descritti, a tutela dei principi posti dall'art. 97 della Costituzione²².

In linea generale è possibile individuare alcuni aspetti che dovrebbero essere considerati al fine di una corretta procedura per il conferimento degli incarichi:

- 1) individuare strumenti per realizzare un'adeguata pubblicità relativamente ai posti di funzione vacanti, dando la possibilità di candidarsi ai dirigenti che, in

²²“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buono andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.
Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.
Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.” Art. 97 Cost.

possesso dei requisiti necessari, ritengono di avere la professionalità idonea allo svolgimento del relativo incarico;

2) prevedere che l'amministrazione compia un'adeguata valutazione per individuare il dirigente di ruolo, o, se non possibile, la persona estranea al ruolo stesso, che abbia le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico;

3) agire in base ad una programmazione, evitando la creazione di vacanze e di eccedenze.

1.6.2 La durata degli incarichi dirigenziali

In merito invece alla *durata degli incarichi* si considera la regola della durata minima, fissata dall'articolo 19, comma 2, del d.lgs. n.165 del 2001, che è stata recentemente evidenziata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (Adunanza della Sezione terza del 23 maggio 2006, n. 4938/05). Il Consiglio, in particolare, ha affermato che *«corrisponde senza dubbio ad un obiettivo di tipo garantistico la predeterminazione della durata degli incarichi di funzione dirigenziale con un limite minimo che, evitando la precarietà di incarichi troppo brevi (annuali o addirittura semestrali), consente al dirigente di esercitare il mandato in condizione di imparzialità (artt. 97 e 98 Cost.) per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a poter essere valutato in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti.»*. Pertanto, la durata minima fissata dalla menzionata disposizione non è derogabile; *«ogni deroga appare arbitraria e non conforme, oltre che con la formulazione letterale della norma, con l'evoluzione della medesima e con la logica complessiva del sistema.»*.

La questione della durata temporale degli incarichi dei dirigenti negli anni recenti ha particolarmente animato la discussione in Italia: secondo alcuni, l'introduzione di incarichi con un termine di scadenza violerebbe l'autonomia dei dirigenti ed impedirebbe l'esercizio imparziale dell'azione amministrativa; altri, al contrario, ritengono che gli incarichi a tempo definito siano uno strumento

prezioso per evitare la “cristallizzazione” del potere burocratico. In realtà, uscendo dalla contrapposizione fra un rifiuto totale ed una affermazione generalizzata della temporaneità degli incarichi, si potrebbero adottare soluzioni differenziate a seconda dei diversi tipi di funzioni dirigenziali, distinguendo quelle legate all’attuazione di direttive politico-amministrative (per le quali si giustifica maggiormente l’attribuzione di incarichi con una durata limitata) e quelle riguardanti attività di *routine* (alle quali può attribuirsi meglio un sistema di incarichi con una durata maggiore, o anche senza scadenza predeterminata, salvo una verifica periodica sui modi in cui esse vengono espletate).

Al fine di evitare il fenomeno dell’elusione, così come non sono ammesse proroghe di incarichi in atto (non previste dalla vigente normativa) non può parlarsi di “mutamento” di incarico (che ricorre quando al dirigente è mantenuta la responsabilità sulla stessa struttura e non muta la scadenza dell’incarico, ma vengono modificati gli obiettivi che il medesimo deve perseguire per conformarli al mutamento degli atti di indirizzo, delle priorità o dei programmi da attuare) se il dirigente viene preposto a diverso ufficio, trattandosi di revoca del precedente incarico e nuova attribuzione con la necessità di rispettare la durata minima. In tal caso, infatti, cambiano la competenza di cui il dirigente è titolare in qualità di organo dell’amministrazione.

1.6.3 Il principio di Trasparenza e la rotazione degli incarichi

Il conferimento di incarichi dirigenziali deve avvenire nel pieno rispetto del *principio di trasparenza amministrativa*²³, intesa come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche». Secondo tale d.lgs. n.33/2013, le pubbliche amministrazioni sono soggette agli

²³ D.lgs. 14 marzo 2013, n.33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza e sono tenuti a pubblicare e aggiornare le informazioni richieste, relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza, il tutto al fine di prevenire anche fenomeni di corruzione e di illegalità nell'espletamento dell'azione amministrativa²⁴.

In virtù di tale principio, appare fondamentale la *rotazione degli incarichi* prevista dalla legge n.190/2012 negli Enti pubblici maggiormente esposti al problema della corruzione, che tuttavia si presta ad essere garantita con difficoltà nelle amministrazioni più piccole e rileva criticità nella valutazione delle performance dei dirigenti. Con riferimento al primo aspetto le difficoltà, nella realtà, derivano dal conciliare esigenze del tutto opposte: da un lato, la specializzazione professionale di dirigenti e funzionari che costituisce essa stessa argine di possibili tentazioni corruttive; dall'altro, l'esigenza di rotazione negli incarichi, tra le pochissime opzioni organizzative espressamente indicate dalla legge n.190/2012, al fine di evitare il consolidarsi di posizioni di potere – “*di privilegio*” le chiama la legge – e così per fare in modo che gli stessi dirigenti e funzionari siano adibiti a funzioni diverse. La problematica sorge quindi per quei Comuni di più ridotte dimensioni, nei quali si ritiene non applicabile la rotazione dal momento che solitamente sono presenti in organico solo un ragioniere (il quale deve evidentemente essere posto a capo del settore finanziario) e un tecnico diplomato o laureato (il quale si deve occupare di protezione civile, urbanistica, etc.). In risposta, dottrina e giurisprudenza sostengono che le competenze dirigenziali si esprimono non tanto in relazione alla approfondita conoscenza tecnica delle materie presiedute, quanto sulla capacità “manageriale” di gestire le risorse assegnate in relazione agli obiettivi posti dagli organi di governo: principio valido in via generale e astratta ma che sconta, come già detto, difficoltà di applicazione pratica nelle organizzazioni meno complesse (piccoli Comuni).

²⁴ Ai sensi della L. 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

Sul secondo aspetto, invece, si è pronunciata Romilda Rizzo, ex Presidente dell'Anac (l'Autorità nazionale anti-corruzione instaurata dal governo Monti) ora sostituita da Raffaele Cantone, evidenziando come “finora il 90% dei dirigenti è stato valutato con punteggio massimo questo accade perché spesso gli obiettivi da raggiungere non sono sufficientemente chiari o sono poco ambiziosi e poco rendicontabili” e aggiunge che “Dunque quasi nessun dirigente, oggi, davvero può essere messo di fronte alla propria inefficienza. L'ordinamento della Pubblica amministrazione è molto complesso e prevede comunque degli strumenti per quei dirigenti che non svolgono il proprio dovere. Sono però poco applicati.” A fronte di ciò, il decreto trasparenza prevede che le pubbliche amministrazioni mettano online una serie di dati che riguardano anche, per esempio, i bilanci e come vengono utilizzati gli immobili pubblici e con quali canoni vengono affittati al fine di facilitare il controllo dal basso della spesa pubblica.

Ulteriore aspetto concerne l'inconferibilità di incarichi dirigenziali, permanente o temporanea, a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale²⁵ (*Dei delitti contro la pubblica amministrazione*), a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi ed infine a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico.

²⁵ Per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, l'art. 3, comma 1, lett. e), prevede che ai soggetti che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, non possono essere attribuiti «incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale»; mentre il comma 2, dispone che «ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni».

1.7 La revoca dell'incarico dirigenziale

Al capo dell'amministrazione compete non solo il conferimento degli incarichi ma anche l'eventuale *revoca*²⁶ che sarà possibile (oltre alle ipotesi già viste per *responsabilità dirigenziale*) solo per :

- inosservanza delle direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, dalla giunta, dall' "assessore di riferimento";
- mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati dalla giunta ai singoli dirigenti in sede di piano esecutivo di gestione;
- responsabilità particolarmente grave;
- responsabilità reiterata;
- altri casi eventualmente previsti dalla legge o dal contratto di comparto dell'area dirigenza: in particolare, risultati negativi di gestione e revoca anticipata per motivate ragioni organizzative e produttive.

Le prime quattro ipotesi di revoca hanno una *connotazione soggettiva*, che richiama le caratteristiche della *colpa* e rende necessario l'accertamento della responsabilità "colpevole" del dirigente ovvero ciò significa che deve risultare un inadempimento volontario del dirigente, in merito alla formulazione di direttive, di obiettivi, di risultati da conseguire nella gestione, non giustificato da fatti oggettivi che lo rendano non imputabile.

La quinta ipotesi, riferita alle ragioni organizzative e produttive, ha invece natura di *responsabilità oggettiva*, "*sine culpa*" che prescinde dalla volontà dell'interessato.

La revoca è in ogni caso "anticipata", in quanto sempre indirizzata al termine finale del rapporto di lavoro del dirigente o del funzionario incaricato, stabilito contrattualmente dalle parti. Pertanto, con riguardo al rapporto contrattuale pubblica amministrazione – dirigenza l'atto di ritiro dell'incarico può essere condotto nei termini seguenti:

²⁶ Art. 109 D.lgs. n. 267/2000.

- se adottato in uno dei casi di legge o di contratto collettivo nazionale, con atto motivato (forma scritta “*ad substantiam*”), secondo i criteri prefissati ed il procedimento previsto dall’ente stesso, ricorrerà una ipotesi tipica e speciale di *risoluzione lecita per inadempimento*, imputabile al dirigente, del contratto d’incarico stipulato. Il legislatore delegato quindi attribuisce all’Amministrazione locale ed allo Stato un diritto potestativo di revoca dell’incarico - recesso unilaterale dal rapporto di lavoro privatistico col dirigente, oltre le generali ipotesi previste dal codice civile e dalle leggi sul lavoro.

- se adottata dalla Pubblica Amministrazione al di fuori delle ipotesi legali tipiche, la revoca dell’incarico può costituire *lesione del diritto soggettivo* del dirigente alla conservazione delle funzioni, derivante dal contratto d’incarico.

Rappresenterà quindi una illecita risoluzione unilaterale del contratto, fonte di diritto al risarcimento del danno subito dal funzionario rimosso ingiustamente.

Ciò in quanto, il dirigente incaricato, durante il corso del rapporto di lavoro, è titolare di un vero e proprio diritto soggettivo alla conservazione dell’incarico, fino alla scadenza prevista, salvi i casi legali di revoca. Da ciò discende il principio generale secondo cui in ipotesi di revoca di un incarico dirigenziale *concordato*, in quanto dà origine ad un rapporto contrattuale retto dal diritto privato, non è lecita prima della scadenza, se non sia basata:

- sul consenso delle parti, ex art. 1372 c.c.;
- sulla unilaterale volontà dell’amministrazione, solo in ipotesi che legittimano la revoca, secondo le previsioni di legge o di contratto collettivo, per ragioni soggettive oppure oggettive di carattere organizzativo e produttivo.

Laddove la revoca fosse invece compiuta per " motivate ragioni organizzative e produttive " (prevista dal contratto nazionale della dirigenza del comparto Regioni – Autonomie locali per il quadriennio normativo 1998-2001, all’art. 13 comma 3), la formula contrattuale rimanda verosimilmente ad ipotesi di ristrutturazione dell’ente, di soppressione dell’unità operativa, di modifica dell’organizzazione dell’ente che determinano l’eliminazione della funzione. Dette ipotesi

consentono la revoca dell'incarico dirigenziale che deve però esplicitare chiaramente l'iter logico seguito e le scelte effettuate, senza incorrere in formule generiche o contraddittorie, bensì occorre che la revoca sia sempre ben motivata. In conclusione, quindi, la *revoca fuori dai casi previsti*, "contra legem", costituisce ingiusta lesione del diritto soggettivo del dirigente alla conservazione dell'incarico fino alla scadenza naturale o pattuita, in violazione del patto contrattuale tra Ente e dirigente che si fonda sulla triade contratto di base - atto di incarico - contratto di accesso all'incarico.

Nei *casi previsti dalla normativa*, invece, la Pubblica Amministrazione che voglia attivare un procedimento volto alla revoca, deve assicurare sia un contraddittorio pieno ed effettivo rispetto a fatti concernenti una delle ipotesi di responsabilità dirigenziale soggettiva, sia l'accertamento oggettivo dei fatti contestati al fine di una emersione piena della responsabilità dirigenziale, e condurre la revoca stessa per mezzo di un atto finale motivato.

In occasione della rimozione dei dirigenti, è di grande importanza l'introduzione di garanzie procedurali: in Italia, è previsto l'intervento di un comitato di garanti (seppure da ultimo depotenziato) nelle procedure sanzionatorie per i casi di responsabilità dirigenziale e di istituti che compensino o, almeno, attenuino gli effetti della perdita da parte del dirigente della posizione ricoperta (si può trattare di forme di indennizzo pecuniario, in analogia con quanto avviene nel *management* privato, oppure della conservazione di una parte della retribuzione già goduta, quando non sia possibile offrire immediatamente un incarico alternativo di uguale rilevanza).

2. La valutazione delle performance del dirigente pubblico

2.1 La valutazione dei dirigenti negli enti locali: job evaluation e skill evaluation

Mentre alcuni anni fa i dirigenti degli enti locali, e del settore pubblico in genere, erano chiamati soprattutto ad osservare e garantire l'aspetto formale degli atti sviluppati, quindi ad essere *burocrati*; oggi, le spinte innovative che hanno caratterizzato tale categoria, hanno condotto all'individuazione di ulteriori competenze quali: saper gestire le risorse, analizzare i bisogni ed i loro cambiamenti, facilitare il raggiungimento dei fini strategici propri dell'organizzazione nella quale sono inseriti. A tal proposito, i dirigenti sono chiamati ad essere dei *manager*.

La valutazione, se correttamente interpretata, si dovrebbe sostanziare in una attività capace di esprimere, periodicamente, secondo criteri trasparenti, un giudizio per l'attività svolta dai dirigenti cui collegare gli incentivi. Nello specifico, può essere definita come quel processo attraverso il quale si osserva, si interpreta e si formula un giudizio di valore su uno specifico "oggetto". Nell'esperienza delle amministrazioni pubbliche, gli oggetti della valutazione sono stati collegati ai due segmenti della retribuzione accessoria e, quindi, alla posizione e al risultato. Oggetto della valutazione dirigenziale, infatti, sono:

1) la «posizione» di lavoro (*job evaluation*²⁷), in cui si considera il posto di lavoro (*oggetto*) indipendentemente da chi lo ricopre; si riferisce al personale dirigenziale ma anche al titolare di posizione organizzativa per il quale è necessario "pesare" la posizione rivestita, utilizzando diversi criteri, per definire la retribuzione di posizione;

²⁷ E' una valutazione "oggettiva" non in quanto aliena da soggettività, ma in quanto neutrale rispetto al soggetto che opera nella mansione, prescindendo dalle capacità, rendimento e comportamento delle persone.

2) la «prestazione» lavorativa, in cui si valuta il (*soggetto*) lavoratore in base ai risultati raggiunti e alle sue competenze (*skill evaluation*); si riferisce a tutto il personale e tende ad esaminare ciò che il valutato ha fatto in un determinato periodo di tempo e come lo ha fatto (*performance*); tale valutazione serve alla determinazione della retribuzione di risultato per i titolari di posizione organizzativa, della produttività per gli altri dipendenti.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, la prestazione può essere definita come la combinazione di risultati conseguiti a fronte di obiettivi assegnati e di comportamenti messi in atto a fronte di quelli attesi. Il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali si basa, pertanto, sulla combinazione di due dimensioni: la *valutazione quantitativa* delle prestazioni e la *valutazione qualitativa* delle prestazioni. La prima fa riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, mentre la seconda concerne le modalità con cui il soggetto ha svolto le sue mansioni, la professionalità dimostrata nell'attività lavorativa e le capacità operative realmente manifestate (Busco-Riccaboni, 1999). In particolare, la valutazione delle prestazioni dirigenziali (*skill evaluation*) si basa su un sistema integrato di misurazione, capace di fornire informazioni finanziarie e non finanziarie sul grado di perseguimento degli obiettivi (*efficacia*), sull'uso razionale delle risorse (*efficienza*) e sull'adeguatezza dell'efficienza rispetto all'efficacia (*economicità*). Si valuta cioè *cosa è stato fatto e come è stato fatto* al fine di *retribuire* (sistema premiante) e *migliorare* (sistema di apprendimento).

Di seguito si propone una elencazione di vantaggi e svantaggi che caratterizzano le due dimensioni della valutazione delle prestazioni²⁸.

²⁸ “Metodologie di analisi e valutazione delle posizioni e delle prestazioni”, HumanWare s.a.s.

Nella valutazione per obiettivi:

VANTAGGI	SVANTAGGI
Processo apparentemente molto oggettivo	Difficoltà di applicazione nelle ipotesi di insicurezza dei risultati a livello di organizzazione
Chiarezza nel metro di valutazione e nello stabilire le priorità	Maggior rigidità a fronte di variazione di fattori interni (organizzazione) od esterni
Possibilità di concordare preliminarmente gli obiettivi e i mezzi per raggiungerli	Esclusione di compiti o incarichi improvvisi, assegnati durante l'anno
Possibilità di avere precisi punti di riferimento sulla prestazione stessa	Difficoltà nel trovare indici globali e calcolabili (limitazione della valutazione ai risultati quantificabili)
Indirizzare la tensione degli individui verso i risultati prioritari per l'organizzazione	Rischio che la valutazione si limiti ad un semplice rapporto numerico tra risultati attesi e conseguiti
Ottenere coerenza tra i risultati globali dell'organizzazione e la somma dei risultati dei singoli	
Lanciare un forte messaggio di orientamento al risultato	

Nella valutazione di capacità/comportamenti:

VANTAGGI	SVANTAGGI
Consente di esaminare la prestazione in modo più articolato (inclusendo aspetti non misurabili con indici quantitativi)	Giudizi generici non supportati da fatti
Consente di valutare in assenza di risultati chiari e prefissati	Valutazione di comportamenti non rilevanti per i risultati
Consente meglio di valutare i "meriti" dell'individuo enucleandoli dalle circostanze di contesto	Possibile confusione tra prestazione e potenziale
Favorisce un'analisi critica delle prestazioni: non solo <i>cosa</i> si è fatto ma <i>come</i>	Possibile discordanza tra i risultati di un'unità e i giudizi dei suoi componenti
Induce analisi e feed-back sulle specifiche carenze "personali" che hanno influito sulla prestazione	Percezione di maggior soggettività ed arbitrarietà
Consente l'analisi evolutiva di "competenze" e "comportamenti" ai fini di predisporre azioni di sviluppo	Si rinuncia al messaggio politico di orientamento al risultato

Quando parliamo invece di posizione facciamo riferimento alla *descrizione delle caratteristiche e delle responsabilità di un ruolo in una organizzazione*, ne deriva che:

- la POSIZIONE prescinde totalmente dalla PERSONA che la occupa;
- più PERSONE possono occupare nel tempo la stessa POSIZIONE;
- più PERSONE possono essere responsabilizzate allo stesso momento con le stesse caratteristiche di una POSIZIONE (di un RUOLO);
- se la PERSONA cambia POSIZIONE, cambia anche la RETRIBUZIONE derivante da questa.

La valutazione delle posizioni (*job evaluation*) tende ad elaborare un metodo di classificazione oggettivo inteso sia nel senso della misurabilità sia nel senso del riferimento all'oggetto (mansione, posizione di lavoro). Essa attraverso la definizione di un insieme di criteri che consentono di stabilire, a priori, il valore relativo di una posizione e, quindi, la retribuzione di chi la ricopre indipendentemente dalle caratteristiche della sua persona, consente inoltre di:

- limitare le irrazionalità che, soprattutto nelle strutture con una grande varietà e variabilità di posizioni di lavoro, deriverebbero da una pluralità di negoziazioni individuali, prive di una unità di misura;
- rendere flessibile il rapporto tra scelte tecnico-organizzative e retribuzione;
- fornire alle scelte relative alla struttura retributiva un fondamento "oggettivo" e, comunque, una base analitica per facilitare la negoziazione collettiva e l'accettazione da parte dei lavoratori dei differenziali retributivi.

Tuttavia, non sempre queste finalità sono pienamente raggiunte a causa del potere di talune categorie di lavoratori, individualmente o in gruppo; della complessità del rapporto individuo/organizzazione non facilmente riducibile a una dimensione "oggettiva", soprattutto in presenza di una pronunciata divaricazione tra i valori dei due sistemi; della reazione sindacale, legata a scelte di strategia negoziale contingente o per scelta ideologica. In ogni caso, la

valutazione delle posizioni consente, comunque, la razionalizzazione della struttura retributiva e della sua gestione interna.

Nel panorama delle metodologie adottate si possono distinguere diversi approcci, nessuno dei quali, però, può definirsi "scientifico" perché "la job evaluation è ben lontana dall'essere una scienza esatta; al massimo si può dire che fornisca una base sistematica sulla quale fondare una comparazione" (Strauss, 1982).

La logica che sottintende un metodo di valutazione delle posizioni è quella di consentire la massima flessibilità e personalizzazione al fine di ottenere il massimo possibile di:

- A. *coerenza con le esigenze*: ovvero la possibilità di definire tutti gli aspetti significativi del sistema di valutazione (fattori e pesi) sulla base delle esigenze specifiche.
- B. *coerenza con gli obiettivi*: ovvero la possibilità di definire l'importanza delle singole posizioni in base alla loro area di risultato ed impatto sugli obiettivi.
- C. *coerenza con le caratteristiche*: ovvero la possibilità di definire l'assegnazione dei pesi in base alle differenze effettive di importanza delle singole posizioni.

Tutto ciò, è quanto era inizialmente previsto con il *CCNL del 31/03/1999 "nuovo ordinamento professionale"* degli enti locali, il quale, già stabiliva che diversi riconoscimenti ed interventi retributivi premianti potessero essere attribuiti ai dipendenti solo previa valutazione del loro operato e, a tal fine, richiedeva agli Enti Locali l'adozione di sistemi di valutazione e apposita metodologia permanente.

Con il d.lgs. 150/2009, la cosiddetta "Riforma Brunetta", si rafforza ulteriormente l'*obbligo di misurazione e valutazione delle prestazioni*, introducendo anche i principi fondamentali cui gli Enti Locali devono adeguarsi:

1. *efficacia, efficienza ed economicità*, intese quale espressione della cultura del miglior risultato e dell'attuazione dell'attività gestionale secondo il modello della gestione per obiettivi e budgeting;

2. *superamento della cultura dell'adempimento* e affermazione e presidio della cultura del processo operativo, del flusso di attività, delle informazioni e del risultato finale;
3. *verifica finale del risultato della gestione* mediante uno specifico sistema organico permanente di valutazione, che interessa tutto il personale, ispirato a criteri standard di verifica sia della prestazione sia del ruolo;
4. *valutazione e misurazione della performance* con valorizzazione e pubblicizzazione di tutto il ciclo di gestione, dalla definizione e assegnazione degli obiettivi alla rendicontazione dei risultati;
5. *distribuzione degli incentivi economici* finalizzati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi sulla base del merito e dell'effettiva utilità prestazionale, prodotta ed accertata in relazione sia agli obiettivi assegnati sia al ruolo ricoperto nell'organizzazione;
6. *valorizzazione della risorsa* rappresentata dal personale dipendente, attraverso anche mirate azioni di formazione professionale, tenendo conto che sia la sua formazione, sia la flessibilità del suo impiego sono espressione della sua crescita professionale;
7. affermazione e consolidamento, accanto alla cultura del risultato, della *cultura della responsabilità* a qualunque livello della struttura, anche attraverso il metodo della condivisione e della collaborazione.

È prevista, poi, un'altra forma di valutazione, anch'essa legata alle prestazioni, la c.d. *valutazione potenziale*: in questo caso il bagaglio di competenze viene valutato in prospettiva, cercando di cogliere i segnali rivelatori di una attitudine alla crescita professionale, in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse umane nel medio e lungo periodo, mediante sistemi di sviluppo come mobilità e carriera, assicurando la continuità nei ruoli dirigenziali.

Da un punto di vista metodologico, il potenziale può essere indagato in una dimensione assoluta, senza riferirsi a un ruolo, individuando la qualità di una persona oppure in una dimensione relativa, mantenendo un legame con le

prestazioni fornite e valutando in funzione della capacità di ricoprire ruoli definiti.

Da un punto di vista operativo, invece, si usano diversi sistemi di valutazione del potenziale quali il giudizio del superiore gerarchico, che rappresenta il metodo più semplice, fino a passare a strumenti più sofisticati come test, colloqui, esercitazioni, *assessment*.

Questo tipo di valutazione presenta però elevati livelli di complessità legati al fatto che si tratta di un'attività di previsione e anche perché implica una profonda analisi delle caratteristiche individuali. Il d.lgs.150/2009 non evidenzia espressamente il ruolo della valutazione del potenziale, anche nel rapporto tra valutazione e progressioni economiche e di carriera si limita a considerare la valutazione delle prestazioni.

2.2.Le tecniche di valutazione della posizione (Job evaluation)

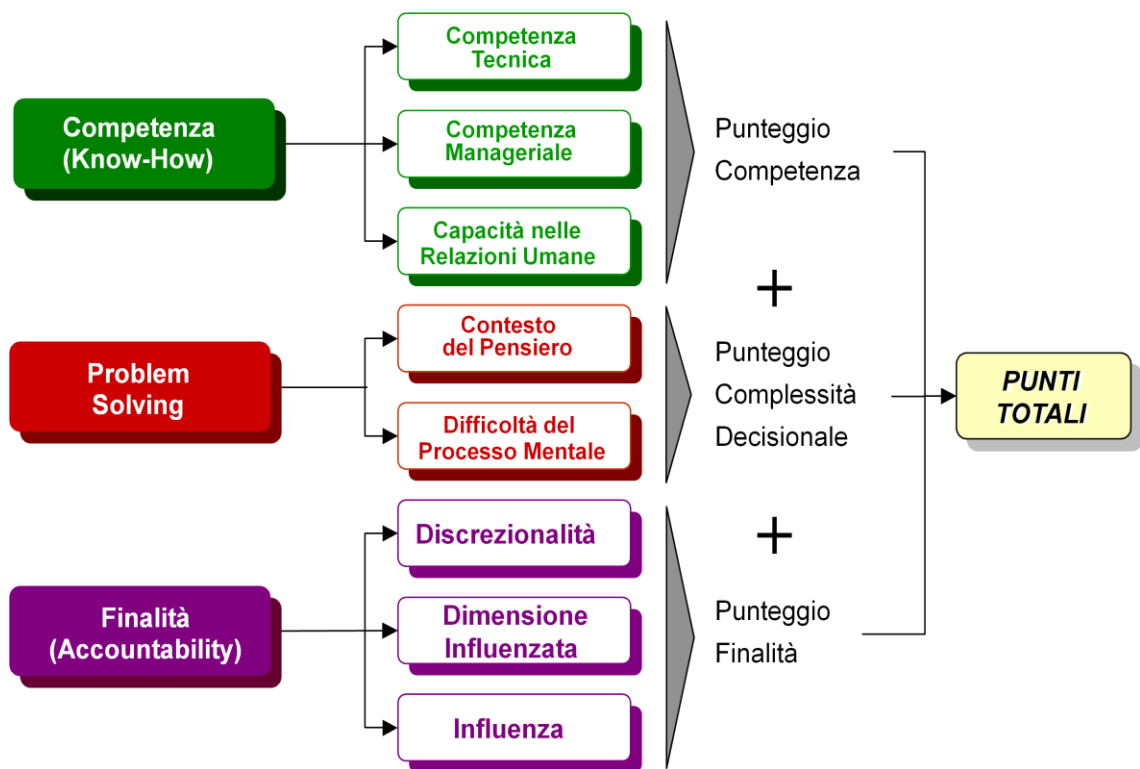
Nell'ambito delle tecniche di *job evaluation*, con particolare riferimento alla dirigenza, ha acquisito notevole rilevanza il *metodo Hay*, proposto dall'omonima società di consulenza internazionale e inventato dall'omonimo E.N. Hay fra il 1951 e il 1954, che ha trovato una buona diffusione sia nel settore della PA (con i necessari adattamenti metodologici) sia in tutti i settori delle Aziende private. Tale metodo si fonda sulla logica secondo la quale una *posizione* organizzativa esiste in quanto le sono assegnate *specifiche finalità*, il cui conseguimento impone alla posizione stessa di *affrontare e risolvere problemi*, attraverso un adeguato livello di *conoscenze ed esperienze*. Da ciò deriva che il metodo Hay evidenzia e valuta per ogni posizione tre fattori:

- competenza (*know-how*),
- iniziativa creatrice o complessità decisionale (*problem solving*),
- responsabilità o finalità (*accountability*).

Si tratta di un metodo quantitativo e analitico la cui valutazione viene effettuata per ogni fattore e il valore complessivo della posizione si ottiene per somma dei tre punteggi parziali. Nel determinare ciascun valore parziale si prendono in considerazione specifici sottocriteri, e specificamente:

- *per la competenza*: il livello delle *conoscenze tecniche* necessarie per ricoprire adeguatamente la posizione, l'ampiezza della *competenza manageriale* richiesta, la capacità necessaria nell'area delle *relazioni umane*;
- *per l'iniziativa creatrice*: l'intensità dei vincoli posti dall'ambiente e dall'organizzazione all'attività di pensiero necessaria per *l'individuazione e la risoluzione dei problemi* e il grado di complessità del processo mentale richiesto;
- *per la finalità*: il livello di discrezionalità concesso alle posizioni (autonomia), il livello di influenza su voci economiche e patrimoniali dell'azienda (generalmente costi e ricavi).

Sinteticamente è possibile rappresentare tale metodo secondo il seguente schema.



Fonte: "Il Sistema di Analisi e Valutazione delle Posizioni Dirigenziali ed Organizzative" Città di Torino.

La valutazione della composizione dei punteggi parziali avviene sulla base di alcuni principi secondo i quali *quanto maggiore* è l'importanza di una posizione, *tanto più* cresce l'incidenza relativa dell'iniziativa creatrice e delle finalità all'interno della valutazione complessiva; mentre, *quanto minore* è l'importanza relativa di una posizione *meno* incideranno i valori di iniziativa creatrice e di finalità, e tanto più avrà rilevanza il fattore competenza. A tal proposito si evidenzia che per le posizioni di *line management* si avrà maggiore importanza relativa della finalità rispetto all'iniziativa creatrice mentre per le posizioni di *staff management*, viceversa, si riscontrerà un'importanza relativa maggiore o quanto meno equivalente dell'iniziativa creatrice rispetto alle finalità.

Di seguito si evidenzia a titolo di esempio la classificazione dei ruoli dirigenziali basata sulle classi di peso in punti Hay del Comune di Milano nel 2003.

<i>Fascia</i>	<i>Range punteggi Hay</i>	<i>Numero posizioni</i>
1	> 1.400 <i>punti Hay</i>	13
2	920 – 1.399 <i>punti Hay</i>	12
3	800 – 919 <i>punti Hay</i>	39
4	700 – 799 <i>punti Hay</i>	30
5	608 – 699 <i>punti Hay</i>	52
6	528 – 607 <i>punti Hay</i>	37
7	< 528 <i>punti Hay</i>	27

Il metodo Hay, come anticipato, rientra nell'ambito dei *metodi quantitativi* di valutazione dei posti di lavoro (*jobs*, da cui *Job evaluation*) accanto ai quali sono previsti *metodi qualitativi*. Innanzitutto la *Job evaluation* nasce negli Stati Uniti all'inizio del 1900 e si diffonde rapidamente in USA mentre in Europa fu lenta e contrastata. Tale distinzione è legata a motivi di carattere culturale ma anche ambientale: in USA, infatti, si era diffuso il taylorismo caratterizzato dalla

presenza di grandi imprese, e da una accurata organizzazione del lavoro; in Europa, e soprattutto in Italia, erano molto diffuse piccole imprese artigiane; tale metodologia incontrava poi le resistenze dei sindacati che preferivano classificare il lavoro in modo uniforme nel mercato.

I metodi qualitativi, detti anche metodi globali, analizzano il *posto di lavoro* nel suo complesso senza procedere ad uno specifico esame delle singole caratteristiche: si tratta di metodi semplici ma approssimativi dato che lasciano al valutatore un elevato margine di soggettività e, sebbene rilevino una gerarchia di posti di lavoro, non precisano le distanze esistenti tra gli stessi, di conseguenza sono difficilmente traducibili in livelli remunerativi. I metodi qualitativi più conosciuti sono il *metodo della graduatoria* e il *metodo della classificazione*.

Il metodo della graduatoria detto anche ranking system è il più semplice metodo di valutazione delle mansioni che consiste nel distribuire tutti i posti di lavoro secondo una graduatoria di importanza, basata sul confronto di ciascun lavoro rispetto a tutti gli altri. Generalmente si concretizza dapprima nella costruzione di graduatorie settoriali, che individuano ad es. servizi sociali, tecnici, amministrazione, ecc., e successivamente giunge ad una graduatoria unica per l'organizzazione, ottenuta sulla base di quelle parziali. Tale metodo, tuttavia, risulta di difficile applicazione nell'ente pubblico locale per via della sua eccessiva semplicità. Infatti, il metodo della graduatoria presenta alcuni vantaggi, tra i quali proprio la semplicità e la rapidità di applicazione, la possibilità di richiedere il parere personale di molti soggetti e l'economicità di attuazione; di contro, gli unici svantaggi del metodo sono dati dal fatto che può risultare approssimativo, producendo quindi risultati più "discutibili" rispetto a quanto avverrebbe applicando altri metodi più raffinati. Un altro limite è dato poi dal fatto che non si procede ad una attenta analisi del lavoro, e ciò porta a focalizzarsi esclusivamente sulla dimensione economica della valutazione.

Il metodo della classificazione, d'altra parte, è un affinamento del metodo della graduatoria e prevede la suddivisione delle varie mansioni in gruppi (livelli) sulla

base di caratteristiche precisamente definite. Si compone di una serie di passi essenziali:

- a. definizione di un certo numero di gradi di differente complessità nei quali le mansioni svolte dal personale possono essere raggruppate rispetto alla variabile oggetto della valutazione;
- b. descrizione delle funzioni che si intendono raggruppare in ogni grado;
- c. attribuzione di un valore monetario, incluso tra un minimo e un massimo, per ogni grado;
- d. analisi e descrizione della posizione;
- e. assegnazione di ciascuna delle posizioni descritte al grado maggiormente corrispondente alla posizione in esame.

Questo sistema è basato sul presupposto che ogni mansione contenga determinati elementi o fasi che possono essere classificati in gradi di varia responsabilità e difficoltà; non è un metodo analitico dal momento che non sono precisati i differenziali tra i compiti, se non per classi. I vantaggi sono la semplicità e l'analisi basata sulla descrizione della posizione, ancorché ancorata ad un livello più ridotto di oggettivazione della valutazione; gli svantaggi, invece, concernono il fatto che l'assegnazione è influenzata dai livelli retributivi definiti e quindi è possibile il permanere di sperequazioni, inoltre, non è facile esprimere in modo adeguato i tipi di funzione da includere nei gradi e a cui raffrontare le posizioni. Tale metodo è largamente utilizzato nella contrattazione collettiva anche se, spesso in tale sede, le definizioni sono generiche e fanno sì che si crei ambiguità nell'interpretazione.

I metodi quantitativi, insieme al metodo Hay, sono definiti metodi analitici poiché calcolano il valore o peso di una determinata mansione attraverso la valutazione di singoli “fattori di valutazione”; tali tecniche permettono di misurare la distanza tra le mansioni dal momento che quantificano i valori attribuiti singolarmente alle stesse. I metodi analitici più conosciuti sono il *metodo del punteggio* ed il *metodo della comparazione per fattori*.

Il metodo del punteggio (metodo più utilizzato nelle valutazioni del personale pubblico negli ultimi anni), si basa sul presupposto che ogni posto di lavoro si differenzia dagli altri per via della diversa intensità ed ampiezza che caratterizza gli elementi che lo costituiscono. Tali elementi vengono definiti *fattori di valutazione*, mentre la loro intensità ed ampiezza viene denominata *grado*. Secondo tale metodo è possibile attribuire un valore espresso in punti ad ogni grado, di ogni fattore di valutazione: la somma dei valori parziali consente di pervenire al valore relativo della mansione. Ad es. alcuni fattori possono essere l'istruzione, l'abilità, la responsabilità, l'impegno fisico, l'ambiente di lavoro; mentre la graduazione ad es. del fattore istruzione potrà essere rappresentata dalla scuola dell'obbligo, media superiore, università, specializzazione. L'assegnazione dei punteggi può prevedere:

- punteggi assoluti, in cui ogni fattore è ripartito nello stesso numero di gradi, con lo stesso numero di punti assegnati, per cui la scala è aritmetica o geometrica;
- punteggi ponderati, in cui i fattori non si presume abbiano la stessa importanza, ma ad alcuni di essi, considerati più rilevanti, vengono assegnati punteggi più alti.

Esempio di valutazione con il metodo del punteggio²⁹

<i>Posizioni</i>	<i>Fattore A</i>	<i>Fattore B</i>	<i>Fattore C</i>	<i>TOTALE</i>
<i>Posizione 1</i>	8	7	7	22
<i>Posizione 2</i>	7	8	8	23
<i>Posizione 3</i>	9	8	8	25

Il vantaggio di questo metodo è quello di realizzare un'analisi dettagliata e capillare che favorisce la precisione, l'attendibilità dei risultati e una chiara differenziazione retributiva attraverso i punteggi.

²⁹ “La gestione del personale degli enti locali”, Gianfranco Rebora e Renato Ruffini (2001).

Di seguito si propone una ipotesi di scheda di valutazione delle posizioni dirigenziali e organizzative, in particolare in enti locali, nel quale le singole posizioni ricevono un punteggio tra un valore minimo e massimo e rispetto alle quali, successivamente la metodologia permette la riaggregazione dei punteggi per fasce. La griglia di valutazione tiene conto di :

- *fattori di valutazione* che definiscono le aree di valutazione;
- *sotto – fattori* che esprimono le dimensioni rispetto alle quali sono valutate le posizioni e specificano le aree di valutazione;
- *gradi di valutazione* che descrivono i sotto – fattori.

È possibile, ai fini della valutazione della posizione dirigenziale e organizzativa, far riferimento a 7 fattori, presenti in ogni attività dirigenziale in misura diversa, la cui somma dei pesi percentuali sulla valutazione complessiva dovrà essere 100:

- CONTATTI che è necessario esercitare;
- RESPONSABILITÀ FORMALI che è necessario assumere;
- RESPONSABILITÀ ORGANIZZATIVE;
- COMPLESSITÀ dell'attività;
- SUPERVISIONE DEI DIPENDENTI che è necessario gestire;
- COMPETENZE che è necessario possedere;
- RISORSE ECONOMICHE che è necessario gestire.

Nella pagina seguente si riporta la Tabella 1 che rappresenta la Scheda di valutazione delle posizioni.

Tabella 1													
SCHEDA DI VALUTAZIONE DELLE POSIZIONI													
Ente		Posizione		Settore / Servizio									
				Abilità nei contatti			Frequenza			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2	3				
15%	100%	CONTATTI	50%	Interni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	75	
			50%	Esterni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	75	
											150		
				Entità della sanzione			Gestibilità delle responsabilità			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2	3				
15%	100%	RESPONSABILITA'	80%	Amministrativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	120	
		FORMALI	20%	Penale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	30	
											150		
				Entità del rischio			Riduzione organizzativa			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2					
15%	100%	RESPONSABILITA'	50%	Organizzativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	75	
		ORGANIZZATIVA	50%	Di immagine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	75	
											150		
				Discrezionalità dell'attività			Tasso innovazione			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2					
20%	100%	COMPLESSITA'	100%	Complessità gestionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	200	
											200		
				Numero dipendenti			Tipologia dipendenti			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2	3				
10%	100%	SUPERVISIONE	100%	Supervisione dei dipendenti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	100	
											100		
				Competenze richieste			Esperienza			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2	3				
15%	100%	COMPETENZE	100%	Competenze professionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	150	
											150		
				Discrezionalità			Dimensioni budget			Grado	Punti		
				1	2	3	1	2	3				
10%	100%	RISORSE ECONOM.	100%	Risorse economiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	X	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	100	
											100		
100%		Punteggio posizione										1000	

Il metodo della comparazione per fattori, invece, permette di arrivare direttamente, attraverso il rango attribuito al fattore, a definirne il valore economico (senza passare per il punteggio); ad ogni fattore del compito, quindi,

viene attribuita una quota salariale in base al suo rango di appartenenza. Un es. è dato dal metodo Hay, di cui si è già parlato.

In sintesi, tra le metodologie di valutazione, è possibile quindi distinguere diversi approcci che consentono di valutare la posizione nel suo insieme o dettagliatamente (metodi globali o analitici), avere un approccio quantitativo (che prevede l'attribuzione di punteggi) o non quantitativo, utilizzare il confronto tra posizioni o meno.

Metodo	Quantitativo	Non quantitativo
Confronto tra posizioni	<i>Metodo della comparazione dei fattori</i>	<i>Metodo della graduatoria</i>
Confronto con scale/griglie	<i>Metodo del punteggio</i>	<i>Metodo della classificazione</i>

Altri metodi di job evaluation suscettibili di utilizzo nel pubblico impiego locale sono il *metodo Jaques* ed il *metodo Paterson*.

Il primo, annunciato per la prima volta nel 1956 a seguito di sperimentazione in un'azienda londinese pochi anni prima, contiene notevoli differenze rispetto al classico approccio della *job evaluation*. Secondo Jaques, il lavoro in un'organizzazione è caratterizzato da due componenti: la prima, è vincolata da macchine, procedure, gerarchia organizzativa ed è definita *prescribed work*; la seconda, implica autonomia decisionale del lavoratore e responsabilità verso il superiore ed è definita *discretionary work*. Tale metodo si fonda sui concetti di *responsabilità* e di *tempo di autonomia*: misurare il lavoro equivale a misurare la responsabilità connessa alle varie posizioni lavorative; tale misura avviene sulla base del tempo che intercorre tra l'attività svolta e il momento nel quale è sottoposta al controllo del superiore. In tal modo, più l'intervallo è lungo più la componente discrezionale del lavoro svolto, e quindi la responsabilità del lavoratore, sarà elevata. Si evince, così, che tale metodo prescinde dai titolari del

compito e si basa su un solo fattore, favorendo la semplificazione del processo di valutazione ma, allo stesso tempo, introduce delle difficoltà applicative notevoli. Il metodo Jaques risulta particolarmente adatto per i livelli di top management e di quadri intermedi, ma risulta di difficile applicazione nel pubblico impiego locale.

Il secondo, rappresenta un ulteriore contributo fornito all'inizio degli anni '70 al tema della valutazione del lavoro e prende il nome da T.T. Paterson. Quest'ultimo, come Jaques, parte dal principio di responsabilità, misurabile per mezzo del livello decisionale del compito (unico fattore di valutazione), ed individua, nella relazione tra questo fattore ed il livello retributivo, il presupposto di una corretta politica salariale ed organizzativa. Tale metodo costringe però a trascurare altri fattori che intervengono nell'espletamento della mansione lavorativa come ad es. le condizioni ambientali, i rischi connessi al lavoro, l'abilità e le conoscenze richieste, il tempo necessario per svolgerlo.

2.3 Riferimenti normativi e CCNL³⁰ nella valutazione della prestazione dirigenziale

L'art. 20 del d.lgs. 29/93 costituisce il primo riferimento normativo in materia di valutazione dei dirigenti, secondo il quale gli stessi devono essere valutati in quanto responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati in relazione agli obiettivi, ai rendimenti e ai risultati della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, incluse le decisioni organizzative e di gestione del personale. Altro riferimento è rappresentato dal CCNL del 10/04/96 che prevede

³⁰ Genericamente, la contrattazione collettiva ha competenze in merito alla determinazione dei diritti e degli obblighi «direttamente pertinenti al rapporto di lavoro» nonché delle materie «relative alle relazioni sindacali». Sono escluse, invece, dal suo campo d'azione le materie attinenti l'organizzazione degli uffici, i compiti e i poteri dei dirigenti, il conferimento e la revoca di incarichi dirigenziali, nonché quelle riservate alla legge in occasione della c.d. prima privatizzazione, avviata con la legge delega 23 ottobre 1992, n.421. In ogni caso, i contratti collettivi debbono comunque definire i trattamenti economici accessori in funzione della performance individuale e di quella organizzativa.

una retribuzione per il dirigente che tenga conto del ruolo specifico da lui ricoperto all'interno dell'organizzazione in cui opera e dal livello di prestazioni da lui offerto. Quest'ultimo, inoltre, individua i principali fattori in base ai quali valutare la prestazione dirigenziale:

- a. capacità dimostrata di gestire il proprio tempo di lavoro, facendo fronte alle esigenze del servizio con flessibilità e contemperando i diversi impegni;
- b. grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- c. capacità dimostrata nel motivare, guidare e valutare i collaboratori nonché di generare un clima organizzativo favorevole alla produttività, attraverso una equilibrata individuazione dei carichi di lavoro;
- d. capacità di rispettare e far rispettare le regole e i vincoli dell'organizzazione, senza che ciò provochi formalismo e burocratismo, e di promuovere la qualità dei servizi;
- e. capacità nel gestire e promuovere le innovazioni tecnologiche e procedurali, i processi formativi e la selezione del personale;
- f. capacità nell'assolvere ad attività di controllo relative alle funzioni affidate, con particolare attenzione al controllo di gestione;
- g. qualità dell'apporto personale;
- h. contributo all'integrazione tra diversi uffici e servizi, all'adattamento al contesto di intervento per quanto riguarda la gestione di crisi, emergenze e cambiamenti di modalità operative.

Tali fattori, da considerare ai fini della valutazione, sono sostanzialmente riconducibili a due macro classi:

- a. *grado di raggiungimento degli obiettivi* contenuti e assegnati nel PEG o con altro atto formale di delega di posizione organizzative dipendenti da posizioni dirigenziali. Gli obiettivi, possono distinguersi in: obiettivi di unità organizzativa, e/o trasversali tra unità, e/o complessivi di ente; specifici obiettivi complessivi dell'amministrazione, particolarmente

strategici che possono incentivare il lavoro di gruppo e il senso di appartenenza all'ente locale; eventuali obiettivi personali³¹;

- b. *le prestazioni e le competenze manageriali od organizzative* ossia l'insieme di capacità che definiscono i comportamenti direzionali dei soggetti. Approfondendo l'analisi si considerano quattro aree di valutazione, *“rendimento qualitativo, integrazione personale nell'organizzazione, capacità organizzative e di gestione, competenza professionale e capacità tecnica”*, articolate in sotto - fattori che variano per contenuto e peso relativo in base alle diverse categorie contrattuali e diversi profili professionali (A, B, C, D, e titolari di posizioni organizzative/Dirigenti) che fanno uso di schede personalizzate all'interno di un sistema di valutazione unico.

Naturalmente, il fattore di valutazione degli obiettivi assumerà un valore crescente all'aumentare dell'autonomia gestionale e di ruolo, di conseguenza avrà maggior peso per le categorie di livello superiore quali quelle dei Dirigenti e Titolari di posizione organizzativa. La somma delle due componenti (grado di raggiungimento degli obiettivi e competenze) darà la valutazione complessiva, determinata in modo matematico o articolato in fasce, dando scaglioni di punteggio ai quali corrispondono diverse percentuali di attribuzione dell'indennità di risultato.

Altro riferimento su tale tematica fu il CCNL dei dirigenti 1998-2001 che si limitava a dettare alcuni principi sulla valutazione, rimandando poi alla

³¹ Nella predisposizione di un piano di obiettivi per un dirigente pubblico si dovranno considerare le seguenti dimensioni, individuate dal d.lgs. 150/2009:

- performance organizzative complessive di ente utilizzando indicatori di tipo economico-finanziario, di efficienza, efficacia, qualità, soddisfazione dell'utenza rispetto all'ente nel suo complesso; in questo caso i dirigenti di più alto livello saranno valutati sulla capacità di garantire il raggiungimento di questi risultati di sintesi;
- obiettivi dirigenziali dell'unità di competenza soggetti alla valutazione della prestazione dirigenziale in funzione del raggiungimento di risultati dell'ente nel suo complesso; si crea così un legame tra performance organizzativa e performance individuale;
- obiettivi e progetti dirigenziali individuali che assumono rilevanza per garantire il corretto funzionamento della singola struttura ad es. analisi su specifiche problematiche, progetti di lavoro, miglioramenti organizzativi;
- obiettivi correlati alla performance di servizi o processi, non espressamente previsti dal Decreto ma derivabili dal concetto di performance organizzativa, con finalità di valorizzare e monitorare i processi dell'ente ponendo attenzione alla struttura organizzativa più stabile e strutturata.

contrattazione decentrata integrativa l'elaborazione del sistema di valutazione³². Questi contratti collettivi introducono due tipologie di retribuzione in aggiunta alla retribuzione base, quella di posizione e quella di risultato, che richiedono due distinti sistemi di valutazione, la valutazione delle posizioni e la valutazione delle prestazioni o performance individuali.

L'art. 27 del CCNL 23 dicembre 1999 indica i criteri di massima cui far riferimento per l'analisi delle *posizioni dell'area della dirigenza*, alle quali è correlato un diverso trattamento economico sulla base di tre parametri:

1. collocazione nella struttura,
2. complessità organizzativa,
3. responsabilità gestionali interne ed esterne.

Tuttavia, l'ente locale deve ulteriormente sviluppare tali parametri che saranno pesati in relazione al livello di criticità attribuito ad ognuno di essi; così, ogni parametro dovrà essere articolato in indicatori opportunamente pesati, che a seconda delle priorità dell'ente locale esprimono i parametri stessi.

Il primo parametro (*collocazione nella struttura*) potrebbe essere articolato in modo da tenere conto del livello di responsabilità gerarchica del dirigente, della dimensione strutturale dell'unità organizzativa in termini di dipendenti gestiti, della complessità degli atti realizzati dall'unità organizzativa in termini di rappresentanza dell'ente locale.

³² ART. 14: *Verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti*

1. L'art. 23 del CCNL del 10.4.1996 è sostituito come segue:

“1. Gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti autonomamente assunti in relazione anche a quanto previsto dall'art.1, comma 2 e 3 del D.Lgs. n.286/1999, definiscono meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

2. Le prestazioni, le competenze organizzative dei dirigenti e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati con i sistemi, le procedure e le garanzie individuate in attuazione del comma 1 sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti per i dirigenti che rispondano direttamente all'organo di direzione politica. Gli enti disciplinano gli effetti sanzionatori degli accertamenti negativi, il relativo procedimento e gli strumenti di tutela, ivi compresi la previa contestazione ed il contraddittorio, in coerenza con i principi fissati dall'art. 21 del D.Lgs. n.29/1993. La revoca dell'incarico comporta la perdita della relativa retribuzione di posizione e di risultato, fermo restando quanto previsto dall'art. 21, comma 1 del D.Lgs. n.29 del 1993.

3. Gli enti adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, prima della definitiva adozione sono oggetto di concertazione ai sensi dell'art. 8. I sistemi di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento.

Il secondo parametro (*complessità organizzativa*) potrebbe considerare indicatori quali l'apporto richiesto alla posizione direttiva rispetto ad obiettivi e programmi politici, il numero di dirigenti di servizio presenti, la complessità delle risorse informatiche gestite, il livello delle conoscenze necessarie agli adempimenti dell'unità organizzativa.

Il terzo parametro (*responsabilità gestionali interne ed esterne*) potrebbe essere espresso tramite l'entità delle risorse finanziarie gestite, l'ampiezza del grado di determinazione autonoma della posizione direttiva in merito agli obiettivi assegnati, ecc..

L'art. 14 dello stesso CCNL del 23 dicembre 1999, prevede, abrogando l'art. 23 del CCNL 10 aprile 1996, che gli enti definiscano strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e agli obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente disponibili. Si prevedono cioè sistemi di pianificazione fondati sulla direzione per obiettivi, cui dovrà collegarsi la valutazione del personale dirigenziale. L'ente locale ha, in tal senso, totale autonomia nel definire sistemi di programmazione/verifica degli obiettivi e relativi sistemi di valutazione della dirigenza in merito a: *prestazioni dirigenziali* (comportamenti organizzativi in funzione del raggiungimento dei risultati); competenze organizzative dei dirigenti (insieme di conoscenze e capacità professionali e gestionali utili alla determinazione del ruolo dirigenziale); livello di conseguimento degli obiettivi assegnati (capacità di raggiungere risultati concreti a fronte di obiettivi assegnati dall'ente in fase di programmazione).

La discrezionalità riconosciuta agli enti locali nel processo di valutazione deve, comunque, essere coerente con i principi stabiliti dal legislatore con il d.lgs. 286/99³³ ed i CCNL. Tali principi rispondono all'esigenza che vi sia:

- conoscenza diretta dell'attività del valutato da parte del valutatore;

³³ Il d.lgs. 286/99 ha stabilito il “*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*”.

- partecipazione attiva al procedimento di valutazione da parte del valutato che concorda gli obiettivi da perseguire e condivide un piano d'azione per raggiungerli;
- previsione di un doppio grado di valutazione³⁴ ovvero di un valutatore di prima istanza che realizza la valutazione, seguita poi da una verifica di validità dei risultati ad opera di un valutatore di seconda istanza;
- periodicità annuale del processo di valutazione (senza escludere la possibilità di definire obiettivi riferiti ad un arco temporale infraannuale);
- considerazione delle evidenze provenienti dal controllo di gestione;
- colloquio finale di valutazione che coinvolge contestualmente valutato e valutatore.

Ciò perché pur nella molteplicità dei metodi di valutazione delle prestazioni il sistema di valutazione adottato, può operare se gli obiettivi sono utili ai fini dell'incentivazione e quindi hanno di solito le seguenti caratteristiche:

- prendono in considerazione risultati davvero importanti il cui risultato non è del tutto scontato ed ovvio e siano coerenti con le strategie generali dell'Ente e con i bisogni esterni;
- sono definiti con linguaggio semplice ed efficace riuscendo ad individuare con chiarezza il risultato da conseguire.

Il 22 febbraio del 2010, è stato poi siglato il CCNL che si applica a tutto il personale con qualifica dirigenziale e con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dipendente dagli enti del Comparto delle Regioni-Autonomie locali; per quanto non previsto dal presente CCNL restano in vigore le norme dei precedenti CCNL.

³⁴ Negli enti locali in cui è presente la figura del Direttore Generale, la valutazione delle prestazioni dei dirigenti è realizzata dal Direttore Generale stesso in prima istanza e dal nucleo di valutazione in seconda istanza; negli enti locali sprovvisti di tale figura, la valutazione di prima istanza è realizzata direttamente dal nucleo di valutazione.

2.4 Impostazione di un corretto sistema di valutazione dirigenziale

Sebbene non esista un processo di valutazione standardizzato, dal momento che occorre considerare le diverse caratteristiche degli enti in quanto a strategia, strumenti di controllo ecc., è possibile tener conto di alcuni elementi fondamentali per garantire una corretta impostazione:

1. *Finalità*: è importante esplicitare con chiarezza le motivazioni gestionali che conducono all'attivazione di un sistema di valutazione; le finalità possono essere diverse quali ad esempio l'orientamento delle prestazioni dei dirigenti, l'introduzione di una nuova cultura organizzativa, l'assegnazione della retribuzione di risultato.
2. *Soggetti*: i soggetti coinvolti nel processo di valutazione possono essere diversi e differenti possono essere i ruoli: sindaco/presidente, nucleo di valutazione, assessori, dirigenti tramite autovalutazioni ecc.
3. *Oggetto*: occorre indicare che cosa si prenderà in considerazione nella valutazione; gli oggetti possono essere diversi e possono riguardare ad esempio il raggiungimento degli obiettivi del PEG, la gestione delle risorse finanziarie/economiche, l'efficienza dei servizi erogati, i comportamenti tenuti dal dirigente dell'ente e la customer satisfaction.
4. *Metodologia*: le modalità per mezzo delle quali si esprime la valutazione possono essere varie e riguardare l'utilizzo di scale numeriche e/o dei giudizi descrittivi e l'utilizzo dei fattori di ponderazione al fine di evidenziare, anno per anno, gli obiettivi o i comportamenti manageriali che l'ente ritiene prioritario perseguire. Il peso può riguardare le singole aree valutative (es. area obiettivi: peso 50%, area comportamentale: peso 50%), e i singoli fattori valutativi all'interno delle aree (es. nell'area obiettivi comprende obiettivo 1: peso 40% e obiettivo 2: peso 60%).

Il punteggio deriva dal prodotto tra il peso e la valutazione numerica attribuita (es. obiettivo 1: con peso pari al 40% e valutazione numerica pari a 8 avrà un punteggio di 3,2). Ulteriore classificazione è quella legata

alla tipologia del fattore produttivo (es. obiettivo strategico 100% e obiettivo di miglioramento 80%) che determinerà un punteggio finale dell'area valutata (es. area obiettivi) pari alla media dei punteggi pesati.

5. *Strumenti*: da utilizzare per l'estrinsecazione della valutazione, generalmente, sono rappresentati da schede.
6. *Tempistica*: con la quale viene effettuata la valutazione, deve essere esplicitata, così da individuare quando realizzare le valutazioni intermedie e quando la valutazione finale.
7. *Comunicazione*: fa riferimento sia a chi comunica la valutazione, sia a quali sono gli argomenti da trattare e deve riguardare specifici argomenti che sono sotto il controllo del valutato.

Tutte le scelte, assunte nell'impostazione del sistema di valutazione dirigenziale, sono contenute nel cosiddetto *Manuale della valutazione* e devono essere divulgate a tutti i soggetti interessati come dirigenti, sindacati, ecc. Il manuale, quindi, riepilogando, comprende la finalità della valutazione, gli attori della valutazione (valutatori e valutati), l'oggetto della valutazione, la metodologia, gli strumenti (schede di valutazione), tempistica e comunicazione. Serve perciò a chiarire *cosa* si intende valutare, *come* si intende valutare, *chi* deve valutare.

2.5 Il piano esecutivo di gestione come strumento di valutazione

Un efficace sistema di valutazione delle prestazioni rese dai dirigenti deve necessariamente essere collegato agli obiettivi stabiliti nel Piano esecutivo di gestione (PEG). Un esempio di metodologia di valutazione potrebbe considerare il grado di raggiungimento degli obiettivi (livello percentuale di raggiungimento degli stessi stabiliti nel PEG, entità delle risorse consumate per tali obiettivi), e il livello delle capacità manageriali espresse nelle attività realizzate (capacità di ottimizzare il tempo di lavoro dei propri collaboratori, l'integrazione con i

collegli, la capacità di organizzare, gestire e motivare i gruppi di lavoro, di far circolare le informazioni ecc..).

Il PEG è stato introdotto dall'articolo 11 del d.lgs. n.77 del 1995 e oltre a costituire uno strumento finalizzato al miglioramento nell'attività di gestione in vista del raggiungimento dei prefissati obiettivi, assume anche un importante ruolo nel processo di responsabilizzazione ed incentivazione del management degli enti locali. Al momento della sua introduzione, il PEG era stato reso obbligatorio solo per gli enti locali con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; con il d.lgs. n.336 del 1996 il limite si è ridotto a popolazioni pari o superiori a 15.000 abitanti. La normativa relativa al PEG non prevede uno specifico schema ma precisa che la struttura deve necessariamente contenere una *parte descrittiva*, nella quale si evidenziano gli obiettivi che l'amministrazione locale, per mezzo di dirigenti o responsabili di servizio, intende perseguire; una *parte contabile*, nella quale sono indicati gli stanziamenti sui quali è possibile fare affidamento in vista del raggiungimento degli obiettivi³⁵.

Tale strumento rappresenta soprattutto la programmazione dell'ente locale che descrive, in modo più o meno analitico, gli obiettivi affidati ai dirigenti e ai responsabili delle unità operative, in coerenza con le linee strategiche della relazione previsionale e programmatica³⁶ (e bilancio pluriennale³⁷) e quanto indicato dal bilancio di previsione annuale (avendo comunque chiari quali sono gli obiettivi gestionali che l'ente intende perseguire) affinché non vi siano contraddizioni tra quanto dichiarato nella programmazione annuale ed in quella a medio e lungo termine³⁸. Allo scopo di evitare che il PEG, che come già detto ha

³⁵ Morigi, 2000, pag 126.

³⁶ Documento di natura politica ed amministrativa; rappresenta lo strumento di collegamento fra gli orientamenti politici degli organi di governo ed il bilancio di previsione; si riferisce ad un periodo pluriennale, ha carattere generale e contiene l'individuazione delle fonti di finanziamento, i programmi, eventuali progetti dell'ente, obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità.

³⁷ È lo strumento di programmazione che traduce in termini finanziari gli obiettivi definiti nella Relazione previsionale programmatica.

³⁸ “...il PEG realizza una disaggregazione o scomposizione degli obiettivi strategici in una gerarchia di sotto-obiettivi che vengono assegnati alle differenti unità organizzative e contribuisce pertanto a diffondere, nell'ambito dell'organizzazione, la conoscenza delle priorità strategiche, nonché la consapevolezza di come le singole prestazioni contribuiscono al conseguimento di quelle stesse priorità” [Zuffada, 1999, pag. 14].

natura di programma operativo dell'ente locale, offri una rappresentazione meramente astratta degli obiettivi, è necessario che gli stessi siano tradotti per mezzo di indicatori che esplicitano gli obiettivi e consentono di poterne valutare il raggiungimento attraverso il confronto a consuntivo con quanto risulta dalla gestione.

La realizzazione del PEG implica diverse tipologie di *responsabilità*: di tipo *strategico* in capo al sindaco ed alla giunta i quali hanno il dovere di individuare gli obiettivi definibili critici per la gestione; di *verifica della fattibilità*, operativa e finanziaria, degli obiettivi individuati dal sindaco e dalla giunta, in capo ai dirigenti; di *realizzazione* di quanto indicato nel PEG, in capo ai responsabili di servizio.

Come detto in precedenza, un ulteriore ruolo attribuito al PEG, al di là della programmazione, si evince ai fini di un efficace processo di valutazione manageriale per cui consente di definire diversi livelli di responsabilità nell'ambito dell'ente locale e anche delle leve per l'incentivazione dei risultati. Il PEG quindi:

- integra la programmazione strategica dei politici con il ruolo gestionale della dirigenza in modo che ambedue le figure diano luogo ad un programma organico coerente con le esigenze dell'ente e realizzabile con le risorse disponibili³⁹;
- pone in rilievo il processo di responsabilizzazione dei dirigenti e dei responsabili di servizio sugli obiettivi gestionali definiti e rappresenta un efficace strumento per la valorizzazione delle risorse umane e per lo sviluppo di un orientamento al raggiungimento dei risultati, proprio del Management by Objectives⁴⁰; anche se, il collegamento tra PEG e sistema

³⁹ “...negli enti locali tali conflitti sono riconducibili in particolare al contrasto fra l'esigenza dei politici di definire obiettivi anche sovrastimati e difficilmente conseguibili (per rispettare il programma di governo dell'amministrazione dichiarato ai cittadini e quindi per assicurarsi il consenso) e l'interesse dei dirigenti a rendere tali obiettivi più consoni alla realtà organizzativa e strutturale dell'ente, alla disponibilità di risorse e alle loro capacità gestionali” [Zuffada, 1999, pag. 29].

⁴⁰ Management By Objectives (MBO), diffuso negli anni 80 ed oggi largamente applicato, si può definire come un processo attraverso il quale l'alta direzione ed il management intermedio stabiliscono congiuntamente gli obiettivi comuni, definendo le proprie responsabilità in base ai risultati da raggiungere

di valutazione dei dirigenti e dei responsabili di servizio potrebbe comportare un comportamento ostile a tale strumento che deriva dalla scelta di obiettivi generici o di facile realizzazione, in modo da ridurre al minimo i rischi connessi al mancato raggiungimento degli obiettivi stessi. Attraverso la realizzazione di un processo di comunicazione volto a persuadere dirigenti e responsabili di servizio sulle finalità del PEG e sul collegamento al sistema di valutazione, come verifica della fattibilità degli obiettivi, è possibile escludere i predetti effetti sfavorevoli.

Il ruolo del dirigente è fondamentale non solo nella fase di attuazione del piano esecutivo di gestione ma anche nella fase di formulazione e di predisposizione dello stesso dove si realizza una sorta di negoziazione con il dirigente stesso sugli obiettivi e le risorse a disposizione.

Il piano esecutivo di gestione, inoltre, in quanto atto di indirizzo politico, è un documento vincolante per i responsabili gestionali che sono tenuti a condurre la propria attività rispettando le indicazioni contenute nel PEG. Ne consegue che il livello di analiticità del PEG, oltre a vincolare l'attività gestionale dell'ente irrigidendo la stessa nelle ipotesi di svolgimento non in linea con le indicazioni previste e quindi costringendo ad attuare una specifica variazione del documento, condiziona il grado di autonomia dei dirigenti. Per tali motivi, soprattutto per i comuni provvisti di personale dirigenziale e del direttore generale, si ritiene conveniente predisporre un PEG limitato alle sole indicazioni strategicamente rilevanti, rinviando al *Piano dettagliato degli obiettivi* (PDO) le informazioni di dettaglio utili ad una gestione efficace ed efficiente dell'attività amministrativa dell'ente. Le principali *finalità del PDO*⁴¹ sono:

- permettere il controllo concomitante sull'attuazione degli obiettivi e l'individuazione delle responsabilità gestionali su eventuali scostamenti

ed utilizzando questi ultimi come riferimento nella gestione delle singole unità e nella valutazione dei singoli individui.

⁴¹ P.FOSCHI, *Rapporto tra il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi*, in "Azienditalia", 2004.

tra risultati conseguiti e quelli previsti (strumento funzionale al controllo di gestione);

- guidare l'attività gestionale dell'ente attraverso la definizione operativa degli obiettivi e la loro divulgazione (strumento di comunicazione interna);
- responsabilizzare e motivare tutto il personale dipendente attraverso l'individuazione degli obiettivi individuali e di gruppo;
- coordinare l'organizzazione e la tempistica dell'attività delle varie unità organizzative attraverso la definizione di obiettivi trasversali e delle c.d. commesse interne (richieste di supporto che un centro di responsabilità rivolge ad un'altra unità ai fini dell'attuazione di un obiettivo gestionale) o azioni di supporto;
- orientare e coordinare, ad opera del Direttore Generale, l'attività dei responsabili gestionali verso il raggiungimento degli indirizzi politici definiti nel PEG.

In conclusione, affinché il PEG rappresenti un documento di indirizzo politico e il PDO uno strumento gestionale in grado di orientare e coordinare l'attività operativa delle singole unità organizzative sarebbe necessario individuare due livelli di dettaglio degli obiettivi: il primo, basato solo su informazioni più rilevanti in grado di definire sinteticamente le finalità dell'obiettivo e il secondo, che esplicita dettagliatamente gli obiettivi.

2.6 I soggetti della valutazione dirigenziale: line e staff

La valutazione delle posizioni dirigenziali consente di distinguere tra *posizioni dirigenziali di line* (inserite nella catena gerarchica) e *posizioni dirigenziali di staff* (di supporto all'attività decisionale degli organi di direzione politica).

Le prime sono valutate sulla base di un sistema a punteggio che prende in considerazione i seguenti fattori:

- a. *le funzioni/prodotti realizzati*: ciò significa che, poiché ogni struttura organizzativa (settore, servizio, unità operativa) è chiamata a realizzare una serie di prodotti (documenti quali autorizzazioni/certificati, beni fisici quali impianti/strade), alcuni di questi, hanno un impatto diretto solo interno, altri indiretto se esterno (es. stipendi, etc.). Da ciò deriva che non tutti tali prodotti comportano lo stesso sforzo e lo stesso impegno ai fini della realizzazione, ma presentano pesi diversi;
- b. *il budget gestito*: può dare una diversa entità del peso di funzioni/prodotti o output;
- c. *le strutture dirette*: è possibile ipotizzare un comune articolato in settori, servizi, unità operative, laddove in virtù del peso attribuito a questi ultimi (servizi, unità) sarà deducibile il peso del settore;
- d. *il personale totale diretto*: il numero di dipendenti diretti esprime il diverso grado di complessità organizzativa che può caratterizzare strutture che presentano lo stesso livello;
- e. *le particolari responsabilità*: riguardano il parere di regolarità contabile, l'impegno e le certificazioni.

Sulla base delle valutazioni di tali diversi fattori sarà possibile pervenire alla *griglia di valutazione per ciascuna posizione dirigenziale* espressa dapprima in termini quantitativi, in seguito, con una semplice proporzione sarà possibile pervenire all'ammontare della retribuzione per posizione.

Le seconde posizioni dirigenziali, quelle di staff, prevedono un sistema di valutazione a punteggio basato sui altri fattori quali:

- a. *iscrizione albi*: si possono ipotizzare punteggi diversi a seconda dei casi in cui non sia richiesta alcuna iscrizione, sia richiesta una iscrizione come praticante oppure una iscrizione piena;
- b. *budget*: si ipotizzano punteggi sulla base dell'ammontare del fatturato;
- c. *funzioni investite*: per ogni funzione investita, si prevedono determinati pesi;

- d. *direzione di personale*: nei casi in cui al dirigente è sottoposta anche la responsabilità di un ufficio (ad es. il responsabile dell'ufficio progetti, dell'ufficio legale, etc.) è possibile prevedere pesi a seconda del numero di professionisti coordinati nonché pesi a seconda dei dipendenti di supporto;
- e. *rarietà della competenza professionale richiesta dalla posizione*: a seconda che la competenza sia diffusa, abbastanza rara, molto rara le sarà attribuito un punteggio, probabilmente, crescente.

Anche in questo caso, la considerazione di tutti i fattori consente di valutare la quotazione raggiunta dalle posizioni di staff e, attraverso una proporzione, calcolare l'indennità di posizione.

2.7 Chi valuta?

La valutazione pone diversi quesiti che attengono la necessità di assicurare l'oggettività della stessa:

- Chi garantisce la validità delle valutazioni e quindi assicura che quanto emerge dalle valutazioni corrisponde fedelmente a quanto accaduto nella prestazione reale?
- Chi garantisce l'omogeneità dei criteri e soprattutto dei soggetti valutatori?

Il d.lgs. 150/2009 all'art. 12 individua, in termini generali, i soggetti che intervengono nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale e stabilisce un piano di intersezione fra i vari attori del processo, assegnando ai dirigenti la valutazione individuale, all'organo di indirizzo politico amministrativo la valutazione dei dirigenti di prima fascia (su proposta degli OIV), all'OIV, in base a quanto indicato a livello nazionale dalla Commissione, la valutazione delle unità organizzative, alla CIVIT la definizione

dei requisiti minimi metodologici della misurazione e valutazione (oggi sostituita dall'ANAC⁴²).

La riforma opera un'integrazione fra i vari momenti della valutazione della *performance* (individuale e organizzativa) all'interno di un'amministrazione, cercando di allineare gli interessi dei valutatori a quelli del sistema complessivo. All'interno del ciclo di gestione della *performance* i singoli attori descritti dalla norma assumono la funzione di valutatori (Organi di indirizzo politico amministrativo e dirigenza) e garanti del metodo (CIVIT e OIV).

Il dirigente, sul lato della valutazione, assume sia un ruolo attivo che passivo: *attivo* in virtù della valutazione del personale, per la quale ci si chiede se sia assicurata alla dirigenza la disponibilità effettiva di strumenti di azione nei confronti del personale nelle fasi di monitoraggio e controllo, salvo quelli di tipo sanzionatorio, e soprattutto se il sistema degli incentivi e delle responsabilità messe in capo al dirigente siano coerentemente disegnati; e *passivo* con riferimento ai meccanismi di conduzione del processo di valutazione del dirigente, a partire dall'assegnazione degli obiettivi, del monitoraggio, della valutazione sulla retribuzione di risultato e sulla gestione degli incarichi. Pertanto, il dirigente è valutatore della *performance* individuale e di organizzazione del personale dipendente, ma è anche soggetto valutato.

Ciò che è importante evidenziare è che il monitoraggio, sulla struttura e sui dipendenti, determina una responsabilità suddivisa tra l'organismo indipendente di valutazione e la dirigenza, che non possono operare con modalità e logiche separate, ma che attraverso la cooperazione e la condivisione di dati ed informazioni, nonché attraverso il sistema di controllo di gestione, riescono a sviluppare al meglio le procedure di valutazione, controllo e verifica dei risultati.

⁴² “La legge del 6 novembre 2012 n.190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” ha individuato la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche quale Autorità nazionale anticorruzione. Con l'entrata in vigore della legge del 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche.” www.anticorruzione.it.

Inoltre, alla dirigenza e all'organismo spetta il compito di intervenire in caso di scostamento tra obiettivi e performance assicurate all'utenza. Il particolare rapporto che lega tali due organi si evince nella valutazione della dirigenza, per cui l'organismo indipendente propone al vertice politico-amministrativo una valutazione sui dirigenti di vertice basata sulle risultanze del sistema di misurazione e valutazione, a sua volta, la dirigenza di vertice valuta la dirigenza di secondo livello e quest'ultima il personale assegnato.

Sebbene finora si è parlato di OIV, introdotto in luogo del nucleo di valutazione con l'art. 14 del d.lgs. 150/2009, la Commissione Nazionale per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle PA, con una deliberazione del dicembre del 2010, ha detto che le amministrazioni locali, regionali e sanitarie possono formare, in luogo dell'OIV il nucleo di valutazione, cioè lasciare la condizione immutata. In particolare, il nucleo di valutazione, è riassunto:

- sia nel d.lgs. 29/93 nel quale è stabilito che deve valutare, attraverso la comparazione costi-rendimenti, l'attività dei dirigenti in funzione della realizzazione degli obiettivi, della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa; in tal caso, riferisce trimestralmente sulla propria attività agli organi generali di direzione;
- sia nel d.lgs. 77/95 nel quale ha funzione di controllo di gestione, le cui conclusioni sono fornite ai dirigenti per la valutazione della gestione dei servizi;
- sia nel contratto dei dirigenti enti locali nel quale il nucleo revoca l'incarico ai dirigenti per risultati negativi di gestione, per mezzo delle amministrazioni definisce sistemi di valutazione dei risultati, eroga gli incentivi alla produttività.

In conclusione: il fatto di sostituire i nuclei di valutazione con gli OIV può essere mera facoltà; gli enti possono mantenere in vita i nuclei di valutazione e mantenere in capo ad essi le funzioni che ritengono più consone con le proprie finalità; in ogni caso l'ente locale può decidere in autonomia i requisiti dei

membri dei Nuclei di Valutazione o degli OIV; non applicandosi l'art. 14 del d.lgs. 150/2009 si può sostenere che non vale neppure la regola che i nuovi organismi non debbano costare di più rispetto ai precedenti, di fatto la valutazione dipende da quali compiti l'ente intende assegnare ai Nuclei o agli OIV; il tutto va disciplinato nel Regolamento sull'Ordinamento degli uffici e dei Servizi ed eventualmente in un apposito regolamento specifico sul funzionamento dei controlli interni.

Altra questione è quella che riguarda la Valutazione e il Controllo, entrambe attività di monitoraggio, che presentano una stretta correlazione, evidente già nel d.lgs. n.29/93. Proprio tale stretta correlazione, ha provocato una confusione terminologica riguardante l'interscambiabilità delle attività di controllo e valutazione, con la previsione, nello stesso decreto, dell'istituzione di servizi di controllo interno "o" nuclei di valutazione, ponendo perciò i due organismi in alternativa. Questi sono, nella realtà, demandati ad espletare funzioni diverse: al primo, il *servizio di controllo interno*, spetta la raccolta, elaborazione, riclassificazione dei dati strumentali per porre in essere l'attività di valutazione; al secondo, il *nucleo di valutazione*, spetta la definizione della "metodologia di valutazione". Tale ambiguità si riscontra anche nel d.lgs. 286/99 e, soprattutto in ambito locale, ha spesso condotto alla sovrapposizione dei ruoli rendendo difficoltosa la definizione di metodologie e profili professionali propri (sia di controllo che di valutazione). È necessario perciò distinguere le due attività in termini di finalità, funzioni, oggetto e metodologie da cui deriva che la *valutazione dell'attività dirigenziale* è intesa come espressione di un giudizio di valore sull'operato dei singoli dirigenti, collegato al sistema premiante per quanto riguarda le politiche retributive; mentre, il controllo di gestione consiste in un'analisi oggettiva dell'attività dirigenziale attraverso la misurazione tecnica dei risultati della gestione finanziaria, tecnica, amministrativa con riguardo al rendimento, correttezza ed economicità delle risorse per il raggiungimento di obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico. In tal senso, il controllo di gestione, presidia l'attività di valutazione e ne costituisce fonte informativa.

I Servizi di controllo interno (*Secin*), collocati nell'ambito delle strutture di supporto al vertice politico-amministrativo e disciplinati dal decreto legislativo n.286/1999 abrogato dall'art. 30 del d.lgs. n.150/2009, sono in ogni caso stati sostituiti dagli organismi indipendenti.

2.8 La Riforma Brunetta:d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150

Le nuove disposizioni della Riforma Brunetta in materia di dirigenza pubblica mirano ad ampliare, ancor più, i poteri di autonomia gestionale dei dirigenti, con particolare riferimento ai profili attinenti all'organizzazione degli uffici e all'individuazione delle risorse occorrenti nonché le ipotesi di responsabilità in capo agli stessi. Altro aspetto è poi quello che riguarda le modalità di accesso alla carriera dirigenziale mediante la valorizzazione del merito e della selettività.

Infatti, il decreto che si compone di 74 articoli distribuiti in cinque titoli, presenta un contenuto molto ampio che agisce sul tema dei controlli soprattutto nel titolo secondo, contenente disposizioni concernenti la misurazione, la valutazione e la trasparenza della performance, e nel titolo terzo in ordine alla valorizzazione del merito e all'erogazione di premi per i risultati conseguiti. L'estensione agli enti locali delle disposizioni del decreto è avvenuta in due tempi: a partire dall'11 novembre 2009 (entrata in vigore del d.lgs. 150/2009) per le disposizioni di diretta applicazione in materia di adozione obbligatoria del principio di massima trasparenza; entro il termine del 31 dicembre 2010 per le disposizioni inerenti il sistema di misurazione e valutazione della performance, merito e premi etc.⁴³.

La riforma opera essenzialmente su due fronti: per un verso, ampliandone le prerogative mediante l'attribuzione di poteri nel controllo della quantità e qualità

⁴³ Altre disposizioni riguardano la selettività delle progressioni economiche, le progressioni in carriera con riserva massima del 50% per il personale interno, l'accesso ai percorsi di alta formazione, il premio di efficienza (quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa), aree funzionali.

del lavoro svolto dal personale, per un altro, responsabilizzando i dirigenti con l'introduzione di specifiche ipotesi di responsabilità.

2.8.1 I nuovi compiti dei dirigenti

Sotto il *primo profilo*, legato all'ampliamento dei poteri gestionali dei dirigenti, l'art. 34 del d.lgs. 150/2009, mediante modifica dell'art. 5 del d.lgs. 165/2001, demanda *in via esclusiva* agli organi preposti alla gestione il compito di prendere decisioni in merito all'organizzazione degli uffici e di adottare misure riguardo la gestione dei rapporti di lavoro; in particolare, spettano ai dirigenti le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità insieme all'organizzazione e alla direzione del lavoro nell'ambito degli uffici⁴⁴. Viene riconosciuto più spazio ai dirigenti su vari fronti:

- *dotazione di personale*: il documento di programmazione triennale sul fabbisogno del personale è elaborato su proposta dei dirigenti, chiamati ad individuare, per le rispettive strutture, i profili professionali che occorrono per lo svolgimento dei compiti istituzionali; inoltre, la mancata individuazione di eccedenze del personale rende responsabile il dirigente, cui compete la razionalizzazione delle risorse umane, per danno erariale;
- *valutazione dei dipendenti*: affidata ai titolari degli uffici dirigenziali in relazione al proprio personale, nel rispetto delle progressioni economiche e di carriera, di indennità e premi incentivanti da corrispondere, da svolgersi secondo il principio meritocratico, in conformità con i principi fondamentali della riforma;

⁴⁴ Tale modifica va letta in combinazione con l'art. 9 del d.lgs. 165/2001 in materia di partecipazione sindacale a seguito di modifiche apportate dall'art. 36 del d.lgs. 150/2009: mentre in precedenza la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione era demandata alla contrattazione collettiva nazionale anche con riferimento agli atti interni di organizzazione, il nuovo testo dell'art. 9, a seguito della Riforma Brunetta, prevede che ai contratti collettivi è demandata esclusivamente la disciplina delle modalità e degli istituti di partecipazione, senza entrare nel campo dell'organizzazione degli uffici.

- *garanzia della legalità*: è compito dei dirigenti generali definire misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione e controllarne poi il rispetto, coinvolgendo i dirigenti titolari degli uffici dirigenziali non generali;
- *in materia di mobilità*: al fine di agevolare la flessibilità degli inquadramenti, è previsto l'obbligo di pubblicare i posti suscettibili di copertura mediante mobilità a carico delle amministrazioni, stabilendo preventivamente i criteri di scelta, agevolazioni di mobilità⁴⁵ e facilitazioni dei trasferimenti tra i diversi comparti attraverso una tabella di equiparazione tra i livelli di inquadramento di ciascun comparto⁴⁶.

Tali misure conferiscono, perciò, ai dirigenti gli strumenti operativi necessari alla realizzazione di un controllo concreto ed effettivo della produttività e dell'efficienza dei propri dipendenti.

2.8.2 Le nuove responsabilità dei dirigenti

Le nuove fattispecie di responsabilità previste dal decreto Brunetta sono per lo più connesse all'inosservanza dei nuovi compiti attribuiti ai dirigenti, in materia di gestione e di controllo del personale. A tal proposito, una prima sanzione riguarda l'ipotesi di *violazione del dovere di vigilanza*, da parte dei dirigenti sul proprio personale, inerente il rispetto degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in conformità agli indirizzi della Commissione nazionale. Si tratta di una decurtazione, disposta dall'amministrazione, previa contestazione e nel rispetto del contraddittorio, della retribuzione di risultato fino alla misura dell'ottanta per cento in funzione della gravità della condotta. Ciò

⁴⁵ Tali agevolazioni avvengono per mezzo di misure che dovranno essere determinate, sentite le organizzazioni sindacali, con decreto del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa in sede di Conferenza unificata (comma 1-bis art. 30 d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 49 del decreto).

⁴⁶ Tale tabella dovrà essere adottata sentite le organizzazioni sindacali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previo parere della Conferenza unificata (art. 29bis del d.lgs. n. 165/2001, inserito dall'art. 48 del decreto).

mira a far sì che la dirigenza assuma un ruolo attivo in vista del principale obiettivo della riforma, ovvero quello di garantire la qualità delle prestazioni.

Altra ipotesi di responsabilità è quella legata al *ciclo di gestione della performance*, rispetto al quale si richiede la piena ed efficace collaborazione della dirigenza: si dispone, così, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato nei confronti di dirigenti responsabili della mancata predisposizione del sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance, decorsi sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, o nel caso di mancata adozione del Piano della performance e/o del Programma triennale.

Sono inoltre previste *responsabilità disciplinari*⁴⁷ della dirigenza per mancata collaborazione all'istruttoria di un procedimento disciplinare e la causazione della decadenza dell'azione disciplinare o, come già accennato, *responsabilità erariali* per mancata individuazione di eccedenze di personale.

Riguardo invece *all'accesso alla dirigenza* sono previste nuove procedure. Vengono perciò disapplicate le disposizioni dei regolamenti uffici e servizi degli enti locali riguardanti i sistemi di progressione di carriera, ovvero delle ex progressioni verticali (passaggio alla categoria giuridica superiore attraverso selezioni interne mediante concorsi riservati specificamente al personale dipendente dell'ente) ed orizzontali (attraverso progressioni di natura economica

⁴⁷ La prima ipotesi, concerne i casi nei quali un dirigente della stessa amministrazione dell'incolpato o di una diversa, a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare precedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti. La sanzione prevista dalla norma è la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, determinata fino ad un massimo di 15 giorni in funzione della gravità dell'illecito disciplinare per il quale è stata richiesta la collaborazione all'istruttoria. La seconda ipotesi attiene invece all'omesso o ritardato compimento, senza giustificato motivo, di atti del procedimento disciplinare ovvero alla formulazione di valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate sull'insussistenza dell'illecito in relazione a condotte che hanno, invece, palese ed oggettiva rilevanza disciplinare, quando ciò determina il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare. La sanzione prevista è duplice: sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, determinata in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita e comunque fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento; mancata attribuzione della retribuzione di risultato, per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Sul piano procedurale, si segue lo schema procedimentale introdotto dalla riforma, ma il contratto collettivo della dirigenza, può stabilire diversamente. In ogni caso, il provvedimento che definisce la procedura disciplinare deve essere adottato, a seconda del livello della qualifica dirigenziale dell'incolpato, dal dirigente generale ovvero dal titolare di funzioni dirigenziali apicali. DEODATO C., FRETTONI F., *“La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico.”*, Roma, Martano Editrice, 2009.

all'interno di ogni categoria giuridica di appartenenza). In particolare, con il d.lgs. 150/2009 il nuovo sistema di premialità ha previsto che: i dirigenti della seconda fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per un periodo pari almeno a 5 anni, senza essere incorsi in ipotesi di responsabilità dirigenziale; inoltre è richiesto il dottorato di ricerca per accedere alla seconda fascia di dirigenza. Per l'accesso, invece, alla qualifica di dirigente di prima fascia nel caso di amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici si precisa che avviene per concorso pubblico indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola superiore della Pubblica amministrazione, per il 50% dei posti che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati (per cui, al fine di prevedere una riserva a favore di interni, i posti devono essere almeno due). Al concorso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo, che abbiano maturato almeno 5 anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali richiesti nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'amministrazione. I vincitori del concorso sono però, prima del conferimento dell'incarico, tenuti all'espletamento di un periodo di formazione a tempo pieno e con frequenza obbligatoria della durata di sei mesi, anche non continuativi ma comunque entro tre anni dalla fine del concorso, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. Tali uffici compiono poi una valutazione della professionalità del neo-dirigente che rileva il superamento del periodo di prova.

Attraverso questo sistema innovativo, del concorso pubblico per posti dirigenziali di prima fascia e della formazione obbligatoria internazionale, la riforma favorisce un percorso di acquisizione diretta di risorse umane con elevata professionalità, ampliando il previgente meccanismo di "alimentazione" solo interna del ruolo dei dirigenti di prima fascia e prevedendo il transito nella prima fascia dei dirigenti di seconda fascia.

2.8.3 Tre parole chiave: *performance*, *merito*, *premialità*.

La riforma non si limita alla ridefinizione del ruolo dei dirigenti nella gestione del personale ma comprende anche l'introduzione di *meccanismi meritocratici* nella costituzione della classe dirigente e corresponsione della remunerazione, nonché di elementi quali la *trasparenza* e la *pubblicità* nel conferimento/revoca degli incarichi, al fine di premiare i migliori e di conseguenza accrescere la produttività e le prestazioni lavorative. L'impianto complessivo della norma contenuta nel d.lgs. 150/2009 ruota intorno a tre gruppi di parole-chiave: *valutazione delle performance*, *merito e premialità*, *trasparenza ed integrità*, con riferimento tanto alla dimensione individuale del funzionario burocratico e del dirigente pubblico quanto alla dimensione sistemica della PA nel suo complesso. Innanzitutto, quando usiamo il termine inglese "*performance*" facciamo riferimento, traducendolo in italiano, ad una prestazione sportiva o professionale o esecuzione artistica. Nel "Decreto Brunetta" la *performance* rappresenta un nuovo parametro in base al quale ogni PA deve misurare, valutare e premiare il lavoro delle strutture e dei dipendenti pubblici, allo scopo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici. Il tema della valutazione dei dirigenti si lega a quello della *performance* e presuppone l'obbligo per le PA di indicare, in via preventiva, gli obiettivi da raggiungere e, in via consuntiva, i risultati effettivamente conseguiti. Secondo la CIVIT (delibera 89/2010) la "*performance* è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita". La sua attuazione è perciò garantita da un processo circolare, il cosiddetto "ciclo di gestione della performance", che qui introdurrò ma che tratterò nello specifico in

seguito. Il d.lgs. 150/2009 propone un'articolazione in fasi del *ciclo della performance* che, pur essendo omogenea a livello nazionale, lascia margini di flessibilità che rispettino la differenziazione territoriale e funzionali delle amministrazioni pubbliche. Nelle prime fasi del ciclo della performance, volte a definire ed assegnare gli obiettivi e ad individuare le risorse ad essi collegati, i dirigenti in quanto responsabili delle unità organizzative, sono chiamati a supportare gli organi di indirizzo politico-amministrativo nella stesura del *Piano della performance*, finalizzato all'individuazione dei parametri più funzionali ad un'efficace rilevazione. Nelle fasi successive, poi, quelle centrate sulle attività di misurazione e valutazione, il principio della responsabilità dei dirigenti viene ulteriormente enfatizzato con l'individuazione di indicatori di valutazione in grado di collegare i risultati raggiunti dall'unità di propria responsabilità con gli specifici obiettivi individuali conseguiti, ai quali dovrebbe aggiungersi poi la dimostrazione di saper valutare i propri collaboratori con una significativa differenziazione dei giudizi. In tal senso, il ciclo di gestione della performance di un Ente locale, deve consentire sia la misurazione e la valutazione dei risultati ottenuti dall'ente nel suo complesso e dalle strutture organizzative che lo compongono (*performance organizzativa*), sia la valutazione dei risultati individuali e dei comportamenti tenuti dai singoli nel corso della gestione (*performance individuale*). I soggetti coinvolti direttamente nel ciclo di gestione sono: l'*organo di indirizzo politico-amministrativo*, che fissa preventivamente gli obiettivi generali e strategici, definisce in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione il Piano della performance e la Relazione sulla performance, si occupa di monitoraggio, valutazione e rendicontazione; la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni CIVIT*⁴⁸ (come già detto divenuta Autorità nazionale

⁴⁸ La Commissione è un organo centrale che opera in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministero dell'Economia e delle finanze. Si tratta, in particolare, di un organo collegiale composto da cinque membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'Amministrazione, che vantano competenze maturate in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che privato, in materia di servizi pubblici, management, misurazione della performance, gestione e valutazione del personale e che eleggono, al loro interno, il Presidente della Commissione. Tali membri durano in carica 6 anni, al

anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche, ANAC, a seguito della legge n. 125/2013 di conversione del d.l. n.101/2013) che, operando in posizione di indipendenza e autonomia, svolge un ruolo di guida e supporto per il funzionamento del sistema di valutazione in tutte le sue articolazioni, garantendo la trasparenza delle procedure e degli indicatori; gli *organismi indipendenti di valutazione*⁴⁹ (OIV) che sostituiscono i Servizi di controllo interno, introdotti dal decreto legislativo n.286/1999, interni alle singole amministrazioni, cui compete la misurazione e valutazione della prestazione di ciascuna struttura amministrativa nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice; *i singoli dirigenti*, in relazione alle

termine dei quali possono essere confermati per una sola volta; al fine di garantire l'imparzialità, sono previste incompatibilità quali: non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi nei tre anni precedenti la nomina; in ogni caso, tali soggetti non devono comunque avere interessi, di qualsiasi natura, in conflitto con le funzioni della Commissione. Alla CIVIT (attività elencate sul sito <http://www.civit.it/>) spetta la funzione di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza dell'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli OIV, oltre che della definizione dei requisiti per la nomina dei componenti degli stessi Organismi. La CIVIT esercita le proprie funzioni nei confronti degli Enti locali, secondo le modalità definite nei protocolli di collaborazione con ANCI (Associazione Nazionali Comuni Italiani) e UPI (Unione delle Province d'Italia): il raccordo fra tutte le diverse amministrazioni, è fondamentale per assicurare la comparabilità fra le diverse tecniche valutative adottate da ciascuna organizzazione pubblica. Gli esiti del lavoro della Commissione sono pubblici e, dopo i primi cinque anni di funzionamento, sono analizzati da un valutatore indipendente che giudicherà l'efficacia dell'attività e l'adeguatezza della struttura organizzativa della Commissione, al fine di formulare eventuali proposte correttive.

⁴⁹ Art. 14 d.lgs. 150/2009. Si tratta di un organo monocratico o collegiale, costituito da 3 membri, a seconda delle dimensioni ed esigenze di ogni singola amministrazione, nominati per un triennio dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascun amministratore, sentita la Commissione, con possibilità di rinnovo per una sola volta. Tali componenti devono essere dotati di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del management, della valutazione della performance e del personale delle amministrazioni pubbliche e, come per la Commissione, presentano delle ipotesi di incompatibilità: non possono essere nominati soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che hanno rapporti collaborativi o di consulenza con tali organizzazioni, ovvero che hanno avuto simili incarichi o cariche nei tre anni precedenti la designazione. La Commissione indica la necessità che i componenti siano individuati in parte all'interno e in parte all'esterno dell'Amministrazione al fine di garantire il giusto equilibrio tra conoscenze degli assetti organizzativi propri dell'Amministrazione ed esperienza svincolata dalle abitudini e dalla prassi che possono essere di ostacolo all'innovatività dell'Amministrazione stessa. Inoltre, sempre i componenti devono essere in possesso di specifici requisiti in merito a cittadinanza (italiana o europea), età media (non maggiore ai 50 anni), lingua (conoscenza dell'inglese), conoscenza informatica (buona), formazione (laurea in ingegneria o economia/esperienze professionali specifiche di durata almeno pari a 7 anni), esperienza professionale (in posizioni di responsabilità presso strutture pubbliche/private nel campo del management, pianificazione e controllo di gestione, organizzazione del personale, valutazione delle performance), capacità (intellettuale, manageriale, relazionale). Tali requisiti sono accertati, oltre che tramite i curriculum, dal colloquio che l'Amministrazione svolgerà con il candidato. Quindi, gli OIV, devono essere costituiti all'interno di ogni singola amministrazione entro il 30 aprile 2010, sostituiscono i vecchi Nuclei di Valutazione e rappresentano, insieme alla CIVIT (che ha invece ruolo a livello nazionale), i soggetti a cui il legislatore affida il compito di promuovere, supportare e garantire la validità dell'intero sistema di gestione delle performance.

rispettive unità organizzative di responsabilità, individuano le risorse occorrenti per lo svolgimento dei propri compiti e valutano il personale dei propri uffici.

Il ciclo di gestione della performance rappresenta allora una “concatenazione logica di bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti”⁵⁰ e perciò segna il passaggio da una mera misurazione della performance (*performance measurement*) alla gestione delle performance (*performance management*).

Per quanto riguarda il tema della *meritocrazia e della premialità*, non si può parlare di una vera innovazione culturale perché il merito è continuamente citato tra i criteri discriminanti per l’attribuzione di premi e incentivi nelle norme della contrattazione collettiva dei primi anni Novanta; bensì, l’apporto innovativo che vuole fornire la riforma del pubblico impiego (nell’ambito del cosiddetto *merit system*) riguarda gli strumenti per misurare e valorizzare tale merito ed, in particolare, il decreto attuativo, individua i seguenti strumenti premiali: il trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale e organizzativa (nettamente distinto dal trattamento fondamentale e coerente con gli obiettivi assegnati quale presupposto per il riconoscimento dello stesso), il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l’innovazione, le progressioni economiche e di carriera, l’attribuzione di incarichi di responsabilità, l’accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale, i premi di efficienza. Appare opportuno evidenziare anche l’inderogabilità delle disposizioni in materia di merito e premi, contenute nel Titolo III del decreto, con conseguente applicazione del meccanismo di inserimento automatico e di nullità delle disposizioni difformi eventualmente inserite nei contratti collettivi.

Sono stati definiti principi molto rigidi sul concetto di *produttività del lavoro pubblico*, in particolare: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, non più della metà potrà goderne nella misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo; la distribuzione tra le varie fasce potrà essere

⁵⁰ L.Hinna – F. Monteduro, “*Impresa & Stato*”, n. 88/2010.

derogata dalla contrattazione collettiva mentre per le autonomie territoriali, ed enti del servizio sanitario nazionale, è obbligatoria solo la suddivisione del merito in almeno tre fasce e la parte preponderante di risorse disponibili per la premialità sarà destinata ai dipendenti e dirigenti collocati nella fascia di merito più alta (50,1% minimo). Sono poi previste, come già detto, forme di incentivazione aggiuntive per le performance di eccellenza e per i progetti innovativi nonché criteri meritocratici per le progressioni economiche e accesso dei migliori dipendenti a percorsi di alta formazione. Tra gli strumenti di nuova introduzione previsti dalla riforma si rileva, in primo luogo, il *bonus annuale delle eccellenze* il quale prevede l'attribuzione di un riconoscimento economico ad una quota, non superiore al cinque per cento, dei dirigenti e del personale non dirigenziale che si sono collocati nella fascia di merito più alta. Tale premio non può essere cumulato con il premio annuale dell'innovazione e con l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, per cui chi vuole beneficiare di questi dovrà rinunciare al primo.

Il *premio per l'innovazione* viene conferito a singoli dirigenti o dipendenti o gruppi di lavoro dall'Organismo di valutazione, in misura pari al bonus delle eccellenze, sulla base della realizzazione del miglior progetto nel corso dell'anno che determina significativi cambiamenti dei servizi offerti o dei processi lavorativi, con elevata incidenza sulla performance dell'amministrazione. Tra i premi destinati ai dipendenti, vi è anche il *premio di efficienza*. Tale premio si fonda sull'avvenuto conseguimento, all'interno della PA di riferimento, di risparmi sui costi di funzionamento per effetto di processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione⁵¹.

Le *progressioni economiche*, il cui riconoscimento è previsto dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa 1998-2001, devono essere attribuite, secondo

⁵¹ La norma prevede che una quota fino al 30% dei risparmi sia destinata, in misura fino a 2/3, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto nei processi che hanno consentito i risparmi e, per la parte residua, a incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa. È indispensabile però che si tratti di risparmi certi e, a tal fine, è richiesto che siano documentati nella Relazione di performance e validati dall'Organismo di valutazione.

il decreto, «in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione». La contrattazione prevede inoltre l'obbligo di considerare, ai fini del riconoscimento della progressione economica, la collocazione per tre anni consecutivi o comunque per cinque anni, anche non consecutivi, nella fascia di merito più alta.

Le *progressioni di carriera* devono avvenire tramite concorso pubblico e per i concorsi interni, ossia riservati al personale dell'amministrazione, la possibilità di farvi ricorso è limitata al 50% dei posti messi a concorso. Anche in questo caso, la collocazione nella fascia di merito alta, per tre anni consecutivi o cinque non consecutivi, legittima la progressione di carriera.

In ordine all'*attribuzione di incarichi e di responsabilità* e di *accesso a percorsi di alta formazione*, il decreto prevede che siano finalizzate a incentivare e valorizzare la crescita professionale dei singoli dipendenti, prevedendo, nel primo caso, l'assegnazione di incarichi e di responsabilità sulla base della professionalità sviluppata dal dipendente e verificata dal sistema di misurazione e valutazione; nel secondo caso, l'eventualità di accedere a percorsi di alta formazione presso primarie istituzioni educative nazionali e internazionali per i soggetti più meritevoli, nonché la possibilità per gli stessi di essere ammessi a svolgere periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche o private, nazionali e internazionali.

In ogni caso, tali incentivi, sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione. Tali disposizioni sottintendono l'intento del legislatore di realizzare un'amministrazione sempre più in linea con i principi che caratterizzano le imprese private, quali il riconoscimento del merito e della professionalità; tuttavia, è anche vero che, le stesse disposizioni, nel prevedere i nuovi strumenti finalizzati all'incentivazione del merito e della professionalità, contengono concetti ed elementi abbastanza generici da lasciare una certa discrezionalità in capo agli operatori, di conseguenza, l'effettiva realizzazione

della cultura del merito dipenderà dal concreto recepimento delle disposizioni da parte dei soggetti che operano all'interno dell'Amministrazione.

L'ultima delle tre parole-chiave della riforma è la *trasparenza*⁵² che diventa il principio fondante del nuovo sistema di regole di gestione del sistema amministrativo. Infatti, la legge non solo sancisce l'obbligo di pubblicare sul sito Internet di ciascuna PA tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli indicatori degli andamenti gestionali e dell'impiego delle risorse, gli esiti delle procedure di valutazione al fine di favorire forme di controllo diffuse del rispetto di principi di imparzialità e buon andamento, ma, nella stessa norma, la trasparenza viene riconosciuta come uno dei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche. In tal modo, il legislatore ricomprende le disposizioni in materia di trasparenza nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, imponendone quindi l'uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Direttamente connessi al tema della trasparenza sono altri due principi promossi dalla riforma Brunetta: quello dell'*integrità* e quello dell'incremento dell'*efficienza*. Mentre il primo si riferisce alle misure volte a garantire la legalità delle modalità di svolgimento dell'azione pubblica, e alle iniziative per la lotta alla corruzione; il secondo si pone in contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo. In entrambi i casi, il rispetto di questi principi, che dovrebbero promuovere la diffusione di comportamenti etici corretti all'interno della PA, è garantito per mezzo di nuove tecnologie quali la pubblicazione *on line* di dati relativi agli incarichi e alle retribuzioni dei dirigenti e funzionari, oppure le informazioni relative a sovvenzioni e benefici di natura economica elargiti da soggetti pubblici o, ancora, dei dati relativi all'acquisto di beni e servizi. Il principale strumento per garantire trasparenza e integrità delle amministrazioni è il *Programma triennale per la trasparenza e integrità*. Tale documento deve essere redatto dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna

⁵² Per una più dettagliata descrizione dell'istituto della *trasparenza* si può far riferimento alla delibera n.105/2010 della CIVIT, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle pubbliche amministrazioni, che esplicita le linee-guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, così come disposto dall'articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) (<http://www.civit.it>).

Amministrazione, sulla base di linee guida predisposte dall'apposita Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni Pubbliche; va aggiornato annualmente e adottato dopo una consultazione con le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Esso deve indicare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità, nonché le modalità, i tempi e le risorse da impiegare per verificare l'efficacia di tali iniziative. Sempre ai medesimi fini, ciascuna amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in un'apposita sezione di facile accesso, denominata "*Trasparenza, valutazione e merito*", una serie di informazioni concernenti: il Programma per la trasparenza, il Piano e la Relazione sulla performance, i premi collegati alla performance e quelli effettivamente corrisposti, i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico, i nominativi ed i curricula dei componenti degli Organismi di valutazione, i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, le retribuzioni dei dirigenti (con evidenza delle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato), l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti, gli incarichi, retribuiti e non, conferiti a dipendenti pubblici e privati. Tra gli altri obblighi delle PA in materia di trasparenza, il legislatore ha richiesto adempimenti per dare effettiva attuazione al sistema di posta certificata (Pec). Tali adempimenti prevedono l'assegnazione di una casella di posta elettronica ai cittadini che ne fanno richiesta, da utilizzare per tutte le comunicazioni, anche con valore di notificazione, e la definizione sul sito di ogni pubblica amministrazione di un indirizzo di posta elettronica certificata, a cui il cittadino può rivolgersi per ogni richiesta. Come per il Piano della performance, la mancata adozione del Programma triennale ed il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione determinano concrete conseguenze come il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici responsabili.

2.9 Il Ciclo di gestione della performance

Con la Riforma Brunetta si inverte la generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici, ciò significa che alla distribuzione indifferenziata, che da decenni si verifica nella PA, in assenza delle necessarie verifiche e attestazioni derivanti da sistemi di misurazione, si sostituisce l'introduzione di un sistema di *retribuzione selettiva di incentivi economici e di carriera* a soggetti più capaci e meritevoli.

Le finalità previste dal legislatore nel d.lgs. 150/2009 non rappresentano una mera enunciazione bensì devono tradursi in una serie di atti, di competenza delle singole amministrazioni, secondo un percorso predefinito nel ciclo della performance che si articola nelle seguenti fasi⁵³:

- a. definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi;
- b. monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- c. misurazione e valutazione⁵⁴ della performance, organizzativa e individuale;
- d. utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- e. rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari di servizi.

Da ciò si individuano essenzialmente tre fasi logiche che hanno inizio con la *misurazione*, intesa come definizione dei risultati che si intendono misurare, prosegue con la *gestione*, intesa come monitoraggio del valore assunto dagli

⁵³ Art. 4 del d.lgs. 150/2009.

⁵⁴ L'attività di misurazione consiste nello svolgimento di "processi quantitativi di rilevazione svolti mediante l'impiego di indicatori e processi qualitativi di verifica dell'idoneità di tali indicatori a rappresentare il fenomeno osservato". L'attività di valutazione è, invece, "un processo qualitativo che consiste nella determinazione di un commento ragionato e di un giudizio di sintesi per ciascuno degli ambiti di performance valutati".

indicatori e comprensione del significato che determinati valori comportano, e termina con la *valutazione*, fase di giudizio sul livello di performance raggiunto rispetto a quanto programmato.

Tale ciclo consente il passaggio dalla logica dei mezzi (input cioè risorse da utilizzare) a quella dei risultati (output/bene e servizi prodotti e outcome/impatti delle decisioni e azioni pubbliche nei confronti dei portatori di interesse quali cittadini e imprese) attraverso tre azioni:

- *Prima azione*: le amministrazioni redigono un Piano triennale di performance nel quale vengono elencati gli obiettivi strategici e operativi, nonché azioni specifiche di miglioramento. L'obbligo di fissare obiettivi sfidanti e misurabili su aspetti quali efficienza, *customer satisfaction*, modernizzazione e qualità delle relazioni con i cittadini, pone il cittadino al centro della programmazione e della rendicontazione.
- *Seconda azione*: le amministrazioni presentano annualmente una relazione sui risultati conseguiti, evidenziando gli obiettivi raggiunti e motivando eventuali scostamenti, sempre coinvolgendo cittadini e *stakeholders* nelle cosiddette “Giornate della Trasparenza”.
- *Terza azione*: in virtù della forte correlazione tra performance delle organizzazioni e performance dei dirigenti e dipendenti, non si possono avere amministrazioni scarse e dirigenti e dipendenti eccellenti.

L'attuazione del ciclo di gestione della performance avviene attraverso l'ausilio di quattro elementi: il Piano della performance, il sistema di misurazione e valutazione a livello organizzativo, il sistema di misurazione e valutazione a livello individuale, e la Relazione della performance.

Il *Piano della performance*, che dà avvio al ciclo di gestione, è un documento programmatico triennale in cui, coerentemente con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi⁵⁵, gli indicatori ed i target sui quali si baserà la

⁵⁵ Secondo quanto disposto dall'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. 150/2009, gli obiettivi da indicare nel Piano della performance devono essere coerenti con gli obiettivi di bilancio nonché presentare le seguenti caratteristiche: essere rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli

misurazione, valutazione e rendicontazione della performance; ha lo *scopo* di garantire la qualità nella rappresentazione della performance esplicitando il processo e le modalità di formulazione degli obiettivi dell'Ente, la comprensibilità della rappresentazione della performance e assicurare l'attendibilità della rappresentazione della stessa; infine, *contiene* gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale (ed i relativi indicatori) e ulteriori elementi informativi quali mandato istituzionale e missione dell'amministrazione (chi è), come pure i suoi obiettivi (cosa fa). Tale documento viene redatto, sulla base degli indirizzi della Commissione, dall'organo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno. In ipotesi di mancata redazione del Piano, l'inadempimento di tale obbligo è sanzionato con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino aver concorso alla mancata adozione dello stesso per omissione o negligenza. È previsto inoltre il divieto, per l'Amministrazione, di procedere ad assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza/collaborazione. Per gli enti locali, in particolare, la redazione del Piano deve essere ricondotta alla autonomia gestionale degli stessi di poter definire contenuti e fasi applicative: sono previsti appositi protocolli di collaborazione per l'applicazione del Decreto tra la CIVIT e le rappresentanze degli enti locali (ANCI e UPI) che riguardano, ad esempio, la definizione della struttura e le modalità di redazione del Piano della performance. Inoltre il d.lgs. 174/2012 prevede per gli enti locali che il PDO e il Piano della performance sono unificati organicamente nel PEG, che diventa così il riferimento centrale nella costruzione del Sistema della performance.

interventi; riferibili a un arco temporale determinato, di norma corrispondente a un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili. *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante*, C. Trombetta, S. Trombetta, FrancoAngeli, Milano, 2010.

La successiva fase del ciclo della performance, relativa alla misurazione e valutazione, si basa su un documento che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare per procedere alla *valutazione della prestazione organizzativa*⁵⁶ e *individuale*⁵⁷. Sul profilo organizzativo, un corretto ed efficace sistema di misurazione e valutazione della performance costituisce un requisito per la soddisfazione delle esigenze e dei bisogni dei cittadini (*customer satisfaction*), il cui coinvolgimento favorisce il miglioramento e l'innovazione, ma anche per ciò che riguarda la capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti relativamente all'allocazione delle risorse tra le diverse strutture, premiando quelle di eccellenza e riducendo sprechi ed inefficienze. In questo caso, quindi, la misurazione e valutazione fa riferimento ad aspetti quali l'amministrazione nel suo complesso, le funzioni, le direzioni, gli uffici e i gruppi, qualora si lavori su

⁵⁶ Art. 8.d.lgs. 150/2009 *Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

⁵⁷ Art. 9. d.lgs. 150/2009 *Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità e' collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

determinati progetti. Per quanto riguarda, invece, la misurazione e valutazione della performance individuale, si individuano opportuni parametri:

- per i dirigenti, in funzione dell’ambito organizzativo di diretta responsabilità, del raggiungimento di obiettivi specifici individuali, della qualità del contributo alla performance generale, delle competenze professionali e manageriali, della capacità di valutazione dei propri collaboratori; in tal caso, la valutazione dei dirigenti è effettuata dall’organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione, su proposta dell’Organismo di valutazione;
- per il personale che non ha qualifiche o compiti dirigenziali, in funzione del raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, della qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa, delle competenze dimostrate e dei comportamenti professionali e organizzativi.

In realtà, la maggior parte dei parametri indicati ai fini della misurazione della performance, sia individuale che organizzativa, non sembra fornire una misurazione del tutto oggettiva e scientifica, lasciando al contrario un ampio margine di discrezionalità in capo ai soggetti chiamati ad esprimere la relativa valutazione. Tale aspetto d’altronde non è del tutto coerente con l’assetto della riforma la quale avrebbe preferito fondare il meccanismo di accertamento del merito su valutazioni più oggettive, in considerazione delle conseguenze sul rapporto di lavoro, di carattere sia economico che giuridico, che derivano dai risultati delle valutazioni.

L’ultima fase del ciclo di gestione della performance attiene la rendicontazione dei risultati organizzativi ed individuali raggiunti nell’anno precedente, tenendo conto dei singoli obiettivi programmati, delle risorse e di eventuali scostamenti. Tale fase richiede la redazione della *Relazione sulla performance*, documento annuale da adottare entro il 30 giugno dell’anno successivo ad opera di ogni Amministrazione, che come il Piano, è definita dall’organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i dirigenti di vertice dell’Amministrazione.

La Relazione deve essere trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Commissione che ne verifica la corretta predisposizione, deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione e presentata agli utenti nelle giornate della trasparenza, ed infine, validata dall'Organismo indipendente di valutazione di ciascuna amministrazione. In particolare, la validazione della Relazione sulla performance costituisce condizione inderogabile ai fini dell'accesso agli strumenti per premiare il merito: sulla base della stessa, l'Organismo indipendente provvederà alla compilazione di una graduatoria delle valutazioni individuali sia per il personale dirigente che non dirigente, collocando il personale stesso in tre distinti livelli di performance e determinando, a seconda dei casi, l'attribuzione del trattamento accessorio piena per i dirigenti di fascia alta, parziale per quelli di fascia intermedia, e non attribuzione per i dipendenti di fascia di merito bassa⁵⁸.

L'introduzione del ciclo di gestione della performance ha inoltre importanti implicazioni per i Comuni⁵⁹, in quanto:

- rafforza i legami tra politiche, strategie, operatività attraverso l'allineamento e la coerenza tra processi da eseguire e strumenti di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo;
- contribuisce all'attuazione di programmi per incrementare trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni di interesse per il cittadino ed integrità, garantendo la pubblicazione in formato accessibile e

⁵⁸ In particolare, sulla base di tale graduatoria, le tre fasce di performance prevedono che: il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Per i dirigenti tale ripartizione è rilevante ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato. Per di più, a tali criteri di composizione delle fasce di merito e di distribuzione delle risorse, la contrattazione collettiva è legittimata ad apportare solo variazioni limitate: potrà aumentare al 30% o diminuire al 20% la consistenza di personale della fascia di merito più alta, modificando di conseguenza quella delle altre due fasce, oppure potrà più liberamente variare le ultime, sia sul piano della composizione che della distribuzione delle risorse per i trattamenti accessori, ma lasciando inalterata la prima fascia. Da tale tripartizione sono escluse le amministrazioni di piccole dimensioni, ossia con numero di dipendenti in servizio non superiore alle 8 unità e, per i dirigenti, non superiore a 5, essendo in questi casi difficilmente praticabile la suddivisione del personale nelle fasce di merito sopra indicate.

⁵⁹ P.MICHELI, *Il ciclo di gestione delle performance nei comuni*, in "Azienditalia – Il Personale", 2011.

- di contenuto comprensibile dei documenti chiave di pianificazione, programmazione e controllo;
- richiede una maggiore vicinanza al cittadino attraverso la definizione e misurazione degli outcome a partire dalla pianificazione strategica fino alla comunicazione verso i cittadini;
 - permette di gestire più efficacemente il miglioramento continuo dei servizi pubblici, attraverso l'utilizzo delle informazioni provenienti dal processo di misurazione e valutazione delle performance sia a livello organizzativo che individuale, e attraverso cicli di retroazione (feedback) formalizzati.

2.10 La composizione della retribuzione dirigenziale

La valutazione del dirigente pubblico assume notevole rilevanza ai fini del trattamento retributivo. Tale collegamento tra valutazione e retribuzione si ricava dall'art. 24 del d.lgs. 29/1993 nel quale si prevede oltre ad un trattamento fisso, anche una parte variabile che rappresenta la *retribuzione accessoria*, strettamente connessa alle funzioni e responsabilità dei dirigenti. Tale retribuzione è disciplinata dalla contrattazione collettiva nella quale sono state introdotte le retribuzioni di posizione e di risultato.

La *retribuzione di risultato* prevede una valutazione dirigenziale collegata al raggiungimento dell'obiettivo assegnato. Innanzitutto tale retribuzione implica la fissazione di obiettivi e la preventiva discussione sulla conseguibilità degli stessi con il dirigente, che potrebbe formulare obiezioni. L'assenso del dirigente esprime, a priori, la "fattibilità" del conseguimento dell'obiettivo, secondo lo stesso, sulla base delle risorse a sua disposizione. In ipotesi di mancato/parziale raggiungimento dell'obiettivo, che potrebbe riflettersi sulla valutazione e sulla retribuzione di risultato, si rinvencono due cause: di natura oggettiva o soggettiva. Nel primo caso, le cause possono riguardare eventi imprevedibili come la malattia o l'infortunio che colpiscono dirigente o qualche dipendente

non sostituibile addetto alla struttura; altri casi, riguardano l'impossibilità di proseguire i lavori per ostacoli di varia natura burocratica (sospensione di lavori nelle opere pubbliche). In tale ipotesi è necessario distinguere la valutazione del dirigente dal raggiungimento del risultato, dal momento che il risultato può non essere raggiunto, pur in presenza di un comportamento ineccepibile del dirigente. Per tutto ciò, la retribuzione di risultato non spetterebbe, o solo parzialmente, a seconda del mancato/parziale conseguimento del risultato, a prescindere dalle previsioni della contrattazione collettiva che dettano criteri sull'assegnazione della stessa. Nel secondo caso, le cause di natura soggettiva di inadempimento del dirigente danno luogo a provvedimenti di natura sanzionatoria che oltre ad incidere sul trattamento economico (mancata assegnazione della retribuzione di risultato) si ripercuotono sulla disciplina degli incarichi e sul rapporto di lavoro stesso. Esempi riguardano il caso in cui il dirigente, sebbene riesce a raggiungere l'obiettivo, non tiene un comportamento corretto (inadempienze sul piano organizzativo).

La *retribuzione di posizione*, a differenza di quella di risultato, prescinde dal soggetto che ricopre la posizione di dirigente. Essa costituisce una specifica voce retributiva che si collega alla complessità organizzativa e all'insieme delle responsabilità gestionali che caratterizzano ogni funzione dirigenziale ed è fissata dall'ente entro i limiti minimo e massimo previsti dalla contrattazione collettiva. Dal momento che le posizioni sono valutate in modo diverso, il passaggio da una posizione ad un'altra potrebbe comportare miglioramenti o peggioramenti retributivi. Tale retribuzione ha quindi carattere oggettivo, essendo legato esclusivamente alla valutazione dei contenuti della funzione dirigenziale; nessun rilievo, invece, assumono a tal fine i profili soggettivi (professionalità, esperienze e competenze) del dirigente cui è attribuita la titolarità della funzione dirigenziale.

La retribuzione dei dirigenti, in particolare, si compone di diversi elementi:

- stipendio tabellare;
- retribuzione individuale di anzianità (ove acquisita);

- indennità integrativa speciale (a partire dal CCNL del 12/02/02 cessa di essere corrisposta come autonoma voce retributiva e rientra tra quelle costituenti il nuovo stipendio tabellare);
- retribuzione di posizione;
- retribuzione di risultato.

In sostanza, quindi, rispetto a quanto già detto, la finalità della *retribuzione di posizione* è quella di riconoscere ai dirigenti in servizio a tempo indeterminato un *trattamento economico correlato alle funzioni attribuite* e alle connesse responsabilità; per i dirigenti a tempo determinato esistono invece forme di incentivazione da considerare in fase di contrattazione da parte di ogni singolo ente locale. Le risorse destinate al finanziamento⁶⁰ di tale retribuzione sono determinate sulla base dei criteri di graduazione che l'ente adotta in via preventiva con riferimento a ciascuna funzione dirigenziale e devono essere integralmente utilizzate, laddove ciò non avvenisse e risultassero somme ancora disponibili, le eccedenze sono temporalmente utilizzate per la retribuzione di risultato relative al medesimo anno e quindi riassegnate al fondo per la retribuzione di posizione, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo.

Mentre, la finalità della *retribuzione di risultato* è quella di assegnare un premio ai dirigenti in servizio a tempo indeterminato per il *conseguimento degli obiettivi*. Le risorse destinate al finanziamento di tale retribuzione, non possono essere in misura inferiore alla percentuale del 15% delle risorse effettivamente disponibili e, anche in questo caso, devono essere integralmente utilizzate nell'anno di riferimento; qualora ciò non sia possibile, le eventuali risorse non spese sono destinate al finanziamento della retribuzione di risultato nell'anno successivo.

Rispetto all'indennità accessoria di posizione che viene spesso stabilita dagli organi politici, l'indennità di prestazione può essere corrisposta solo previa

⁶⁰ Per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato occorre fare riferimento alle risorse a tal fine disponibili, correttamente quantificate nel rigoroso rispetto delle previsioni dell'art.26 del CCNL del 23.12.1999, tenendo conto anche degli incrementi delle stesse recati direttamente dai successivi CCNL; tali risorse devono essere destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato di tutte le diverse posizioni dirigenziali previste dal modello organizzativo dell'ente; in particolare, spetta alla contrattazione integrativa la definizione dei criteri generali per la distribuzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione ed a quella di risultato. (www.aranagenzia.it).

valutazione dei risultati da parte di un organismo valutativo e in rapporto alle risorse disponibili presso ciascun ente.

In linea di principio, il trattamento economico dei dirigenti pubblici, sia nelle amministrazioni statali, sia in quelle locali, obbedisce al *principio dell'onnicomprendività*⁶¹ vale a dire che lo stipendio fissato dalla contrattazione collettiva è sufficiente a remunerare qualsiasi attività svolta dal dirigente per l'amministrazione di appartenenza. Per i dirigenti pubblici esiste quindi un tetto massimo al proprio stipendio che remunera tutte, ma proprio tutte le attività, compresi gli incarichi che soggetti diversi dal datore di lavoro gli attribuiscono proprio in relazione all'incarico dirigenziale rivestito. Nello specifico, al sistema degli enti locali, l'articolo 27 del CCNL 23.12.1999 ha fissato un tetto massimo alla retribuzione di posizione dei dirigenti: comuni e camere di commercio possono, solo per alcune posizioni dirigenziali particolarmente complesse, andare anche oltre questo tetto, ma a condizione di non sfiorare il limite di spesa imposto dal fondo per la retribuzione dei dirigenti. Laddove si verificasse lo sfioramento, si determina una redistribuzione delle risorse del fondo che rappresentano l'unica legittima fonte di finanziamento della dirigenza. Un caso particolare è quello dei direttori generali dei comuni, i c.d. "city manager", appartenenti anch'essi al novero dei dirigenti a contratto, non di ruolo, molti dei quali godono di stipendi elevatissimi. Lo stesso legislatore si è accorto che si ritengono non siano così indispensabili e così nel 2009 ha deciso di eliminare tale figura nei comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, lasciando a solo poche centinaia di enti, comprese le province, la possibilità di avvalersi del direttore generale.

⁶¹ Articolo 24 del d.lgs. 165/2001; comma 1, primo paragrafo: *"La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti"*. Dunque, la retribuzione dei dirigenti non è frutto di una contrattazione individuale, ma è fissata dalla contrattazione collettiva (con l'eccezione delle amministrazioni per le quali il rapporto di lavoro non risulti contrattualizzato). Al successivo comma 3: *"Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza"*.

C'è da constatare che più intenso è il legame fiduciario tra organo di governo e dirigente o manager aziendale, più il trattamento economico sale; nei riguardi della dirigenza di ruolo, selezionata mediante concorsi vi è la tendenza a rispettare e molto rigorosamente i limiti e i tetti stipendiali.

La soluzione da porre al problema di retribuzioni eccessive è quella di accompagnare a regole certe sui tetti alle retribuzioni, da far valere *erga omnes* per tutti i dirigenti di tutte le amministrazioni indicate dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, il definitivo abbandono della scelta, avviata col d.lgs. 29/1993 e rafforzata dalle riforme Bassanini⁶², di consentire alle amministrazioni incarichi dirigenziali “a contratto” a dirigenti fiduciari e non in ruolo, dal momento che si tratta di incarichi poco trasparenti, che spesso violano il principio di separazione tra funzioni politiche e gestionali causando una commistione tra politica e amministrazione a discapito dell'imparzialità e del buon andamento, e che per altro si rivelano molto costosi e forieri di violazione alle regole poste a contenere le spese per le retribuzioni.

Con la riforma Brunetta si lascia comunque la determinazione della retribuzione nella competenza della contrattazione collettiva; si stabilisce che la componente retributiva legata al risultato deve essere progressivamente aumentata dalla contrattazione collettiva, in modo da arrivare, nella sessione contrattuale successiva a quella decorrente dal 1 gennaio 2010, ad almeno il trenta per cento della retribuzione complessiva, al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.

La legge n. 135/2012 (*spending review*), attuativa del d.lgs. n. 95/2012, prevede poi ulteriori disposizioni in merito all'erogazione di risorse aggiuntive e le connesse modalità all'art. 11-quinquies secondo il quale: «Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri di cui ai commi 11 e 11-bis

⁶² Legge n. 59/97 e i connessi; D.Lgs. n. 80/98 e n. 387/98; Legge n. 127/97; Legge n. 191/98. Si tratta di leggi sulla semplificazione amministrativa, in quanto trattano proprio di snellimento delle procedure, dei vincoli burocratici e delle organizzazioni, allo scopo di favorire il decentramento istituzionale.

è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2011, n.141, tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie, secondo le modalità stabilite nel sistema di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150. La presente disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato». E continua all'art. 11-sexies:«Le amministrazioni rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi».

3. Aspetti applicativi

3.1 La dirigenza nel Comune di Pisticci

Il Comune di Pisticci (MT), quarto in termini di popolazione (circa 17.266 abitanti⁶³) e terzo in termini di superficie (231 km², classificandosi all'85° posto tra i comuni d'Italia più estesi) è uno dei tre comuni lucani con presenza dirigenziale, accanto ai capoluoghi Matera e Potenza.

La disciplina della Dirigenza è sancita al *CAPO III dello Statuto comunale* il quale, all'art. 32, rimanda al Regolamento del personale ai fini dell'individuazione dello stato giuridico dei dirigenti. In particolare, il Regolamento prevede le competenze, l'attribuzione delle responsabilità gestionali degli obiettivi fissati dagli organi deliberativi del Comune e le modalità dell'attività di coordinamento tra il Segretario Comunale ed i Dirigenti. Nell'attribuzione delle competenze ai Dirigenti è da osservare il principio della distinzione tra funzione politica e funzione dirigenziale⁶⁴, in forza del quale spetta ai Dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dallo Statuto e dai Regolamenti e, di conseguenza, la responsabilità per il conseguimento delle finalità preventivamente e concordemente stabilite; mentre, agli Organi Elettivi spettano poteri di indirizzo e di controllo quali la definizione di obiettivi programmatici, l'indicazione delle relative scale di priorità, l'attribuzione delle conseguenti direttive generali e la verifica dei relativi risultati. A tal proposito, affinché vi sia raccordo tra l'attività degli Organi Elettivi e la gestione amministrativa affidata ai Dirigenti, è compito del Sindaco assicurare una corretta identificazione/formazione degli obiettivi programmatici coerente con la loro attuazione.

⁶³ ISTAT, *Bilancio demografico (provvisorio)*, ottobre 2013.

⁶⁴ Tale distinzione, come detto in precedenza, trova la sua più esplicita affermazione nell'art. 3 del d.lgs. 29/93 sebbene, questo principio era già previsto dall'art. 51 della l.142 del 1990.

L'art. 34 dello Statuto individua con precisione i *Compiti dei dirigenti* :

1. esercitano funzioni di direzione, di esecuzione di specifici programmi, nonché di studio, di ricerca in merito all'espletamento di incarichi speciali;
2. presiedono le Commissioni di gare, indette dal settore cui sono preposti, per l'appalto di opere e servizi, per le alienazioni di beni comunali; in tal senso, ne assumono la responsabilità in ordine alle relative procedure e ne stipulano i contratti;
3. presiedono, altresì, le Commissioni di concorso per il reclutamento del personale del settore nel quale operano, escluso il personale direttivo e dirigenziale.

In caso di assenza o vacanza dei posti relativi, le funzioni di cui ai punti 2 e 3 sono esercitate dal Segretario Generale.

Oltre a tali compiti, al Segretario ed ai Dirigenti, è attribuita dai Regolamenti l'adozione di *provvedimenti aventi rilevanza esterna* nell'ambito dei servizi cui essi sono preposti, a meno che non siano demandati dalla legge alla specifica competenza degli organi di governo dell'Ente. I Regolamenti determinano, a tal fine, le modalità della facoltà di disporre ordini di spesa in merito al perseguimento di obiettivi determinati e sulla base di progetti e/o programmi approvati dal Consiglio o dalla Giunta e nel limite dei fondi a tal proposito stanziati, con l'obbligo di rendicontazione dei provvedimenti adottati e dei risultati conseguiti. I Dirigenti, a seguito della verifica di regolarità dell'ufficio ordinatore, provvedono a liquidare le spese per lavori e/o forniture di beni e servizi, nel limite dell'importo autorizzato dall'organo competente e previa verifica della regolarità delle procedure seguite.

Sulla scia della flessibilità dirigenziale sono previsti *incarichi di dirigenza* che si basano su assunzioni con contratto a tempo determinato di persone munite di Laurea rispondente alle mansioni da affidarsi e di esperienza almeno quinquennale, nella dirigenza pubblica o privata, per la direzione di settori ed uffici o servizi. Tale incarico può essere assegnato dalla Giunta, su proposta del

Sindaco, sentito il Segretario Generale ed i capi dei gruppi consiliari, ma non può essere conferito per la funzione di Vice Segretario. Inoltre, può essere rinnovato per una sola volta, con deliberazione della Giunta Municipale, la quale deve contenere la valutazione dei risultati ottenuti dal Dirigente in relazione all'attuazione dei programmi ed al livello di efficienza e di efficacia raggiunti dal settore o servizi o uffici da lui diretti. Tuttavia il Sindaco, su delibera della Giunta, sentito il Segretario Generale, può disporre in ogni altro momento l'interruzione anticipata o la rimozione dell'incarico.

Per coordinare l'attuazione di programmi, progetti ed iniziative che richiedono l'intervento di più aree funzionali, il Segretario Comunale convoca una *Conferenza dei Dirigenti* dei settori interessati, nella quale vengono adottate le decisioni e promossi i provvedimenti per attuare, nel più breve arco di tempo, le deliberazioni adottate dagli Organi Collegiali del Comune (il consiglio comunale, la giunta, le commissioni consiliari). La conferenza dei Dirigenti è presieduta dal Segretario Comunale ed è costituita da tutti gli appartenenti alle qualifiche dirigenziali dipendenti dal Comune; essa coordina l'attuazione degli obiettivi dell'Ente, studia e dispone le semplificazioni procedurali e propone le innovazioni tecnologiche ritenute necessarie per realizzare la costante evoluzione dell'organizzazione del lavoro e definisce le linee di indirizzo per l'attuazione della gestione organizzativa del personale. Le riunioni sono tenute almeno una volta ogni sei mesi ed in ogni occasione in cui il Segretario Comunale, per propria iniziativa o su richiesta dei componenti, ne costati la necessità.

3.1.1 I ruoli dirigenziali

Ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n.165/01, il Comune di Pisticci ha elaborato il *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*. Tale Regolamento disciplina al CAPO IV i *Principi* inerenti la Dirigenza, rilevando, in particolare, le caratteristiche del Direttore Generale, del Segretario Generale, del Vice-

Segretario Generale, del Comitato di Direzione e ciò che riguarda il conferimento degli incarichi di Capo Settore.

Innanzitutto, il *Direttore Generale*⁶⁵ è nominato (e revocato) dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta Comunale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato scegliendolo *intuitu personae*, altrimenti, le medesime funzioni sono conferite al Segretario Generale, a meno che il Sindaco affidi, con proprio decreto, *pro-tempore* i compiti e le funzioni di Direttore Generale ad un Dirigente - Capo Settore per il periodo strettamente necessario. La retribuzione assegnata a tale figura è onnicomprensiva e stabilita, per quanto possibile, in analogia al Direttore Generale dell'Azienda U.S.L. del capoluogo; la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del Sindaco; gli atti adottati dal Direttore Generale, nell'esercizio delle sue funzioni dirigenziali, sono definiti "determinazioni" del Direttore Generale.

Nell'ambito della programmazione annuale e pluriennale degli obiettivi politico - amministrativi e sociali e della pianificazione per progetti dell'attività di gestione del Comune, il Direttore Generale svolge le seguenti funzioni:

- a. provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo del Comune, secondo le direttive impartite dal Sindaco;
- b. sovrintende alla gestione delle attività del Comune, coordinando, in quanto superiore gerarchico, l'azione dei Dirigenti responsabili dei vari Settori del Comune, al fine di perseguire livelli ottimali di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;
- c. presiede la conferenza periodica dei Capo Settore, coordinandone l'attività e svolgendo funzioni di sovrintendenza;
- d. predispone il piano dettagliato degli obiettivi previsto dalla legislazione vigente;
- e. predispone, sentiti i Dirigenti Capo Settore, le proposte del PEG da assegnare ad essi, quali responsabili di budget, in base alle norme delle leggi vigenti e dei contratti;

⁶⁵ CAP IV, sezione I, art.15, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*.

- f. collabora direttamente con il Sindaco e con la Giunta Comunale per l'esercizio di tutte le funzioni di indirizzo e controllo;
- g. partecipa al nucleo di controllo interno con compiti di valutazione dei Dirigenti, Capo Settore e dei dipendenti se previsto dall'apposito regolamento;
- h. conosce - previa delega del Sindaco - gli atti dei Capi Settore contestualmente alla loro esternazione (salvo che ciò non riduca la tempestività dell'azione amministrativa) e ha poteri di annullamento, revoca o riforma motivata su tali atti, a fronte di vizi di legittimità o di merito, mantenendo un corretto rapporto con tali dirigenti che, in via diretta, possono provvedere autonomamente a sanare gli stessi, altrimenti sono sostituiti e l'atto in questione, è deciso motivatamente con determinazione dal medesimo Direttore Generale;
- i. sostituisce i Capi Settore in caso di inerzia od omissione dell'obbligo dei doveri di ufficio, adottando gli atti necessari all'attività gestionale del Comune;
- j. è responsabile del risultato dell'attività dei Capi Settore, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati, in relazione agli obiettivi, dei rendimenti e dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa;
- k. riceve le relazioni annuali dei Capi Settore ed esprime il proprio giudizio in una relazione che trasmette al Sindaco, al fine di ogni successiva decisione del Sindaco stesso, per tutti gli effetti contrattuali dei Capi Settore;
- l. collabora con il Segretario Generale, nell'interesse dell'Amministrazione e per il buon andamento delle attività istituzionali;
- m. convoca, presiede ed indirizza la conferenza dei servizi su preciso mandato del Sindaco, quando questi ne abbia la competenza;
- n. determina interventi di piano esecutivo di gestione, trovandosi in posizione dirigenziale;

- o. svolge qualsiasi ulteriore e diversa attività prevista per il Direttore Generale dalle leggi dello Stato, dallo Statuto Comunale, dal Regolamento stesso e dalle altre norme vigenti e collabora per le adunanze del Consiglio Comunale e per le attività della Giunta Comunale, tenendosi a disposizione del Sindaco sempre e comunque.

La figura del *Segretario Generale*⁶⁶, invece, svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente; sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei Dirigenti e ne coordina l'attività, salvo laddove il Sindaco abbia nominato il Direttore generale; partecipa con funzioni consultive e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta e ne cura la verbalizzazione; esprime il parere sulle proposte di deliberazione nel caso in cui l'Ente non abbia responsabili dei Settori competenti in relazione alle sue competenze; può rogare tutti i contratti nei quali l'Ente è parte ed autenticare scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'Ente; presiede le commissioni di concorso per il reclutamento del personale delle categorie Dirigenziali, quando la Giunta Comunale non abbia designato per tale compito il Direttore Generale o altri esperti anche esterni all'Ente; adotta i provvedimenti organizzativi per garantire il diritto di accesso dei consiglieri e dei cittadini agli atti ed alle informazioni; ha potere di certificazione e di attestazione per tutti gli atti del Comune; adotta gli atti ed i provvedimenti a rilevanza esterna connessi all'esercizio delle sue competenze, secondo il regolamento; esercita ogni altra funzione attribuitagli dalle leggi, dallo Statuto o dai regolamenti o conferitagli dal Sindaco; collabora con il Direttore Generale sulla base delle disposizioni del Sindaco. Il Segretario Generale è nominato (e revocato) dal Sindaco entro 60 giorni, non oltre 120 giorni, dalla data di insediamento di quest'ultimo e tale nomina ha durata corrispondente a quella del mandato elettorale di quest'ultimo. Mentre il Sindaco cessa dalla carica automaticamente con il cessare del mandato, il Segretario Generale continua ad esercitare le proprie funzioni, dopo la cessazione del mandato del Sindaco, fino alla riconferma o alla nomina del

⁶⁶ CAP IV, sezione I, art.16, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*.

nuovo Segretario Generale. Qualora al Segretario Generale sia assegnata *ad interim* la responsabilità di un settore, verrà lui riconosciuto il diritto all'intera retribuzione di posizione prevista per tali strutture in aggiunta alle proprie competenze retributive, e conserva il diritto anche alla retribuzione di risultato. Laddove, invece il Sindaco decida di conferire le funzioni di Direttore Generale al Segretario Generale, disporrà nello stesso decreto l'indennità *ad personam* per tali funzioni aggiuntive. Al Segretario Generale, è poi affiancato il *Vice-Segretario Generale*⁶⁷ dell'Ente, la cui funzione (conferita o revocata dal Sindaco, con proprio decreto) è generalmente assegnata a Dirigenti che rivestono la titolarità di un Settore al fine di coadiuvare il Segretario Generale e per sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento.

Tra Direttore Generale e Segretario Generale non sussiste nessun rapporto gerarchico se non quello di collaborazione nell'interesse dell'amministrazione e per il buon andamento delle attività istituzionali: si tratta infatti di organi burocratici autonomi l'uno rispetto all'altro i quali rispondono, per lo svolgimento delle loro competenze ed attribuzioni, al Sindaco. Laddove, per esigenze di servizio, il Direttore Generale necessita di consultare il Segretario Generale (ad es. quando si stanno predisponendo atti a contenuto deliberativo o regolamenti o convenzioni e contratti), la consultazione avverrà per il tramite del Sindaco, che dispone nei confronti del Segretario Generale i modi ed i tempi, fatti salvi i procedimenti di prassi, consolidati e condivisi tra i due soggetti.

Le decisioni della dirigenza del Comune sono analizzate, elaborate e predisposte da un organo collegiale ovvero il *Comitato di Direzione*⁶⁸ composto dal Direttore Generale che lo presiede o suo delegato, dal Segretario Generale, dal Vice-Segretario Generale, dal dirigente del settore cui fa capo il servizio finanziario, dal dirigente del settore cui fa capo il servizio gestione del personale. Alle sue riunioni, generalmente mensili, possono essere invitati Amministratori nonché Dirigenti, Capi servizio, titolari di posizione organizzativa o dipendenti che di

⁶⁷ CAP IV, sezione I, art.17, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*.

⁶⁸ CAP IV, sezione I, art.18, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*.

volta in volta il Direttore Generale ritenga necessario coinvolgere. Più in dettaglio, il Comitato di Direzione:

- a. contribuisce ad elaborare, su indicazioni del Sindaco e della Giunta, il programma di mandato e ne verifica lo stato di avanzamento;
- b. contribuisce alla stesura del bilancio preventivo;
- c. contribuisce alla stesura del P.E.G., definendo puntualmente gli obiettivi da raggiungere;
- d. analizza la gestione complessiva dell'Ente attraverso i “ Report” forniti dal controllo di gestione;
- e. sviluppa la collaborazione tra i settori;
- f. partecipa all'elaborazione e verifica l'attuazione dei programmi operativi e dei progetti trasversali ai settori ed ai Servizi, rimuovendo gli eventuali ostacoli emergenti;
- g. discute temi organizzativi e operativi di interesse trasversale e definisce le relative soluzioni valutando alternative, costi e benefici;
- h. analizza problemi organizzativi e di dotazione del personale;
- i. discute delle proposte di innovazione provenienti dai diversi Settori;
- j. si esprime fin dalla fase di progettazione sui più rilevanti atti gestionali e di indirizzo come ad esempio: il Programma triennale, l'elenco annuale dei lavori pubblici, i Piani urbanistici, le convenzioni, le modalità di gestione dei servizi pubblici, le forme associative, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, etc.; per alcune di tali tematiche il Comitato di Direzione può chiedere di avvalersi della consulenza e della collaborazione del collegio dei Revisori dei Conti;
- k. assume decisioni riguardanti le politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane;
- l. assegna le risorse destinate alla produttività;
- m. esprime parere sul modello organizzativo e sul conferimento degli incarichi dirigenziali;

- n. si esprime sulle individuazioni delle posizioni organizzative da ricoprire e propone alla Giunta Comunale la graduazione delle stesse;
- o. attribuisce ai titolari di posizione organizzativa la retribuzione di risultato;
- p. si esprime sugli Statuti e sui Regolamenti;
- q. si esprime sugli orari di servizio dell'Ente e sulla fascia minima di apertura al pubblico.

3.1.2 Conferimento e revoca incarichi

Ai sensi dell'art. 50, comma 10 del d.lgs. 267/2000 il Sindaco può conferire con decreto motivato, a tempo determinato, *incarichi di Capo Settore con funzioni dirigenziali*⁶⁹ tenendo conto della competenza professionale richiesta in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo. Tali incarichi possono essere conferiti anche al di fuori della pianta organica, oltre che al personale in servizio presso l'Ente, purché i soggetti abbiano i requisiti culturali e/o professionali richiesti per l'accesso ai posti e per l'esercizio delle funzioni secondo l'organizzazione ed i regolamenti vigenti. In tal caso, l'attribuzione delle funzioni dirigenziali può prescindere dalla precedente assegnazione di incarichi di direzione e dalla categoria di appartenenza. Lo stesso Sindaco inoltre può, in caso di inosservanza delle direttive da lui imposte, di quelle della giunta o dell'assessore di riferimento, richiedere la revoca dell'incarico. Tale revoca può essere disposta anche nelle ipotesi di mancato raggiungimento, al termine di ciascun anno finanziario, degli obiettivi assegnati nel PEG (risultante dalle attività del nucleo di valutazione), per responsabilità particolarmente grave o reiterata o in analogia alla previsione dell'art. 13 del CCNL dei dirigenti delle Regioni-Autonomie Locali del 23/12/1999, per motivate ragioni organizzative e produttive. Il Direttore Generale sovrintende allo svolgimento delle attività e al coordinamento e alla verifica nei confronti dei Capi Settore, mentre i Dirigenti responsabili dei Settori dell'Ente hanno responsabilità gestionali sulla base dei

⁶⁹ CAPO IV, Sezione II, art. 19, *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*.

poteri connessi alle stesse (lo stesso vale per gli eventuali responsabili Dirigenti di staffs).

Sempre nel rispetto del CCNL vigente sulla dirigenza, il Sindaco nomina con proprio decreto i *dirigenti*, attribuendo loro la titolarità dei Settori in piena autonomia, indipendenza e responsabilità, nel rispetto delle norme di cui all'art.50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; procede poi all'avvicendamento e alla rotazione dei dirigenti, anche annualmente se lo ritiene opportuno, per la realizzazione del suo programma amministrativo; infine, dopo aver effettuato le opportune verifiche dei risultati rispetto agli obiettivi programmati, può revocare l'incarico dirigenziale conferito e per fatti gravi di inosservanza delle direttive impartite - previa contestazione e contraddittorio – può procedere anche al licenziamento del dirigente. A seconda dei casi di maggiore gravità egli può recedere dal rapporto di lavoro con i dirigenti, applicando le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

In caso di posti dirigenziali vacanti in pianta organica, è prevista la facoltà del Sindaco nel coprirli a tempo determinato o indeterminato. Qualora decida di coprirli, segue il principio dell'*intuitu personae* e della valutazione del *curriculum*, salvo la decisione di indire concorsi pubblici o interni (quale soluzione residuale e del tutto facoltativa).

3.1.3 Misurazione e valutazione delle performance

Il Comune di Pisticci, quale sistema aziendale finalizzato all'erogazione di servizi atti a soddisfare i bisogni della collettività, è consapevole che la qualità dei servizi e il grado di soddisfazione dei cittadini richiedono la previsione di efficaci meccanismi di misurazione e valutazione delle performance, delle prestazioni e delle attività. A tal fine, con la delibera di Giunta Comunale n.87 del 3 maggio 2011 ad oggetto "*Modifica ed integrazione al Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi. Approvazione criteri per la misurazione e valutazione della performance*" ha inteso adeguarsi ai principi contenuti nel

d.lgs. n.150/2009 di riforma del lavoro pubblico. Mediante la suddetta delibera ha approvato così i criteri relativi alla disciplina della misurazione, valutazione, integrità e trasparenza della performance apportando una modifica ed integrazione al vigente Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, approvato con atto di Giunta Comunale n. 2 del 9 gennaio 2003, e istituendo il Capo VIII (dall'art. 34 all'art.59). Alcuni degli aspetti caratterizzanti la delibera riguardano:

1. *Criteri di organizzazione*: in merito alla definizione dei livelli di responsabilità e autonomia del personale sulla base degli obiettivi assegnati, della professionalità richiesta e della partecipazione all'attività amministrativa; la valorizzazione e l'accrescimento professionale delle risorse umane; la misurazione, valutazione e incentivazione della performance individuale e di quella organizzativa.
2. *Trasparenza*: intesa come accessibilità totale delle informazioni inerenti aspetti rilevanti, andamenti gestionali, risultati dell'attività di misurazione e valutazione al fine di constatare il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento; massima trasparenza è garantita dall'Amministrazione in ogni fase del ciclo di gestione della performance per mezzo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, garantendo la piena accessibilità ai cittadini.
3. *Finalità*: il Comune misura e valuta la performance con riferimento all'Amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative in cui si articola e ai singoli dipendenti ponendosi come obiettivo il miglioramento della qualità dei servizi e la crescita delle competenze professionali (come conseguenza della valorizzazione del merito e l'erogazione di premi per i risultati conseguiti).

La modifica ed integrazione apportata ha riguardato, in sostanza, l'introduzione di un sistema di monitoraggio⁷⁰, misurazione e valutazione della performance

⁷⁰ Il monitoraggio è realizzato continuativamente dal Dirigente di ciascun Settore valutando gli stati di avanzamento di quanto previsto nei documenti di programmazione; successivamente, sono proposti

individuale dei dirigenti e dei responsabili, effettuata dall'organismo deputato alla valutazione (il Nucleo di valutazione), demandando all'Organo di Governo l'adozione di un adeguato sistema di valutazione della performance.

Ad oggi, tuttavia, la Giunta Comunale non ha ancora adottato un nuovo sistema di valutazione per cui i dirigenti ed i responsabili di servizio vengono valutati in relazione al raggiungimento o meno degli obiettivi loro assegnati annualmente con specifico atto.

I dirigenti di ciascun Settore, alla fine dell'anno, redigono apposita relazione o report di rendicontazione dei risultati ottenuti in relazione agli obiettivi loro assegnati dall'Amministrazione Comunale con il Piano Economico di Gestione e Piano delle performance. Nella relazione prodotta quindi, i dirigenti riferiscono sul grado di raggiungimento degli obiettivi nonché, in alcuni casi, sul mancato raggiungimento degli stessi, motivando dettagliatamente le cause che lo hanno determinato. La relazione viene poi trasmessa all'organo di valutazione che, previo colloquio con i dirigenti e l'Organo di Governo, redige tale relazione per ogni dirigente dando atto o meno del raggiungimento dei singoli obiettivi loro assegnati. Della valutazione espressa dal Nucleo di Valutazione, la Giunta prende atto con apposita deliberazione demandando all'ufficio personale di procedere alla erogazione della relativa indennità.

Elemento determinante nella valutazione dei dirigenti da parte del nucleo è anche la valutazione che i dirigenti medesimi effettuano nei confronti delle risorse umane loro assegnate, siano essi titolari di posizione organizzativa o no. La scheda utilizzata, di cui al regolamento approvato, ai fini dell'attribuzione del premio incentivante la produttività, per il personale del proprio settore di riferimento, considera 3 parametri:

1. Collaborazione ed impegno
2. Capacità professionale
3. Qualità della prestazione.

interventi correttivi necessari per l'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione e il regolare svolgimento dell'attività amministrativa.

I parametri suddetti sono graduati da 10 a 100 per un totale di 300 e si percepisce in modo graduato; il dipendente che ottiene meno di 180 punti non percepisce il 30% della produttività. Il premio, inoltre, viene corrisposto al dipendente previa verifica della presenza in servizio la quale non deve essere inferiore all'80% delle giornate lavorative.

Altro aspetto legato ai dipendenti concerne l'approvazione del nuovo codice di comportamento (d.p.r. n.62 del 16/04/2013, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001) con delibera di Giunta comunale del 19/12/2013, pubblicato sul sito internet del comune e trasmesso al Nucleo di valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione ed ai dipendenti stessi. L'applicazione di tale codice è prevista nei confronti della totalità dei dipendenti pubblici, nonché ai Dirigenti e ai consulenti degli organi politici e ai collaboratori, consulenti della PA e dei suoi fornitori a qualunque titolo, tant'è che l'osservanza delle regole contenute nel Codice costituisce indicatore ai fini della valutazione della performance individuale. Disposizioni particolari per i dirigenti, compresi i titolari di incarico dirigenziali, richiedono che gli stessi, prima di assumere le competenti funzioni, dichiarino all'Amministrazione l'eventualità di un conflitto d'interesse rispetto alla funzione pubblica loro assegnata (ad es. se hanno parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o conviventi che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongono in contatti frequenti con il Settore da dirigere o comunque coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti il Settore assegnato); inoltre, ai dirigenti spetta vigilare sul rispetto delle regole in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di lavoro da parte dei propri dipendenti. Sull'applicazione di tale Codice vigilano oltre ai dirigenti responsabili di ciascun settore, le strutture di controllo interno e l'ufficio per i procedimenti disciplinari le cui attività si conformano alle previsioni contenute nel Piano di Prevenzione della Corruzione⁷¹ adottato dall'Amministrazione. Il

⁷¹ Oggetto della delibera della Giunta Comunale del 31/01/2014 è proprio la Legge 6/11/2012, n.190 inerente l'Approvazione del Piano di Prevenzione della Corruzione per il triennio 2014-2016. Tale Piano è stato predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e successivamente approvato dalla Commissione Indipendente per la Valutazione e l'Integrità della Amministrazione Pubblica (CIVIT) con delibera n.72/2013; in data 24/07/2013, in conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali, è stata

mancato rispetto del codice determina conseguenze ai fini della valutazione delle prestazioni e relativi risultati conseguiti dai dipendenti, ad opera dei dirigenti, e/o dirigenti, ad opera del Nucleo di valutazione.

3.1.4 La valutazione dirigenziale

Il sistema valutativo attualmente adoperato dal Comune di Pisticci, come ribadito nella delibera del Nucleo di valutazione riguardante la Valutazione Dirigenti, non si è ancora conformato alle innovazioni, inerenti tale materia, previste dal Decreto Brunetta. Esso si basa solo sul *raggiungimento o meno degli obiettivi* che la Giunta Comunale assegna con deliberazione, approvando il PEG e PDO. Si rilevano, a tal proposito, difficoltà del procedimento valutativo che risulta particolarmente laborioso, in conseguenza delle quali si ritiene necessario dotare l'ente di un più efficace sistema valutativo che, per esempio:

- preveda una valutazione per le prestazioni organizzative;
- tenga conto dei comportamenti dei dirigenti;
- attribuisca uno specifico peso ai singoli obiettivi.

La previsione di tali elementi, consentirebbe al Nucleo di valutazione una valutazione dettagliata e permetterebbe di indicare, attraverso un confronto partecipativo, metodologie di affinamento e/o correttive del raggiungimento degli obiettivi nello svolgersi dell'azione amministrativa.

A dispetto di ciò, il Nucleo lamenta, in sede di valutazione, la mancanza di coerenza con le modifiche apportate al sistema dal d.lgs. n.150/2009 che non

sottoscritta l'intesa per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61 della Legge 06/11/2012, n.190; in fase di prima applicazione del Piano, agli Enti locali è richiesto di adottare, entro il 31/01/2014, il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, procedendo alla contestuale pubblicazione sul sito Istituzionale. Il Responsabile Anticorruzione, nominato nella figura del Segretario Generale dal Sindaco, oltre alla predisposizione del Piano deve: verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità, nonché, proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; verificare, d'intesa con il dirigente competente e contabilmente con l'organizzazione degli uffici e dei servizi, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.

consente una valutazione dei comportamenti organizzativi, non attribuisce, nell'indicazione degli obiettivi, i relativi indici ponderali e, in sostanza, non permette di apprezzare l'esistenza di obiettivi strategici tali da individuare prestazioni dirigenziali eccellenti.

L'individuazione dell'indice ponderale dei singoli obiettivi, non esplicitato nel Piano della Performance, avviene perciò in misura proporzionale al numero di obiettivi assegnati. La valutazione sintetica finale si basa perciò sui seguenti parametri:

VALUTAZIONE	PUNTI TOTALIZZATI
<i>Contributo non adeguato</i>	Compresi da 0 a 25
<i>Contributo al di sotto delle attese</i>	Compresi da 26 a 50
<i>Contributo in linea con le attese</i>	Compresi da 51 a 75
<i>Contributo superiore alle attese</i>	Compresi da 76 a 100

Dalla tabella deriva che, secondo l'attuale sistema di valutazione, il punteggio totale raggiungibile per ogni scheda, in funzione della percentuale di conseguimento degli obiettivi, non può essere superiore a 100 e la corresponsione dell'*indennità di risultato* è prevista solo nel caso di valutazione con punteggio superiore a 50. L'attribuzione di punteggi è comunque ispirata a principi di imparzialità, efficacia ed efficienza, prendendo come riferimento parametri quali: il PEG, i Centri di Costo, il numero dei dipendenti assegnati a ciascun responsabile/dirigente, il budget assegnato, il rapporto impegno/previsione.

3.1.5 Criteri di corresponsione della retribuzione annuale lorda ai dirigenti

I dirigenti del Comune di Pisticci fanno capo a:

- Settore I – Affari Generali – Capo servizio Segreteria – settore Scuola-Piano diritto allo studio;

- Settore I – Affari Generali – Segreteria – Servizi Demografici, Servizi Sociali;
- Settore I – Affari Generali – Ufficio Personale;
- Settore II – Ragioneria e Servizi Finanziari;
- Settore III – Urbanistica, Lavori pubblici e Manutenzione;
- Settore IV – Ecologia ed Ambiente;
- Settore V – Polizia locale;
- Settore VI – Affari Legali.

A ciascuno dei dirigenti spetta una retribuzione annuale lorda definita facendo riferimento al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale dirigente del Comparto Regioni e Autonomie Locali (AREA II) QUADRIENNIO NORMATIVO 2006-2009, BIENNIO 2006-2007, che è stato sottoscritto in data 22 febbraio 2010, le cui componenti sono:

- *Stipendio tabellare*: pari attualmente a € 39.979,20 annui lordi per dodici mensilità;
- *Posizione parte fissa*: dovrebbe essere graduata tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne ma, nel comune in questione, è corrisposta, ormai da anni, in misura uguale tenendo conto, comunque, di un valore minimo e un valore massimo;
- *Posizione parte variabile*;
- *Retribuzione di risultato*: come già detto, è corrisposta in funzione del raggiungimento degli obiettivi e secondo le disponibilità del fondo specifico;
- *Altro*: si tratta di compensi erogati dall'ente in applicazione di disposizioni di legge o di contratti, ad es. possono riguardare specifiche indennità attribuite da regolamento al Dirigente Legale in base alle cause effettuate e vinte o al Dirigente Ufficio Tecnico in base a percentuali su progetti realizzati all'interno del Comune piuttosto che affidati ad ingegneri esterni.

Inoltre, considerato che il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, stipulato in data 31/03/99, prevede la possibilità di istituire posizioni di lavoro che richiedono assunzione diretta di responsabilità di prodotto e di risultato, denominate “*Area delle Posizioni Organizzative*”, il Comune ha deciso di istituire le suddette aree delle posizioni organizzative, in svariati settori, i cui incarichi tengono conto della categoria di appartenenza, della natura e caratteristica dei programmi da realizzare, della professionalità, dell’esperienza, delle capacità gestionali nonché dei requisiti culturali posseduti dagli incaricati e risultanti dal fascicolo personale. Gli incaricati, il cui incarico è seguito dalla stipula del Contratto individuale di lavoro, hanno piena competenza in materia di impegni di spesa, liquidazioni e pagamenti, secondo le risorse e gli obiettivi loro assegnati nel PEG, o in altri strumenti programmatici. Agli stessi è attribuita un’indennità di posizione⁷² corrispondente al punteggio derivante da tali parametri e una indennità di risultato:

<i>Art. 3 comma 2 del Regolamento Comunale per l’attribuzione degli incarichi delle Aree delle Posizioni Organizzative</i>	
<i>Elemento di graduazione</i>	Punteggio
Complessità organizzative	6
Autonomia gestionale	6
Carico di lavoro	8
Atti a rilevanza esterna	8
Quantità di personale	4
Budget gestito	4
Lavoro di gruppo	4
Grado di specializzazione	8
<i>Totale punteggio</i>	48

⁷² Tale trattamento economico assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dai vigenti contratti collettivi nazionali, compreso il compenso per lavoro straordinario.

Una volta definito tale punteggio gli scaglioni di retribuzione corrispondenti sono:

- per l'indennità di posizione da un massimo di € 12.911,42 ad un minimo di € 5.164,57;
- per la retribuzione di risultato da un massimo di € 2.814,69 ad un minimo di 1.032,91.

3.2 La dirigenza nel Comune di Parma

Nel Comune di Parma, città di 188.614 abitanti⁷³ e capoluogo dell'omonima provincia in Emilia-Romagna, la Dirigenza è disciplinata al CAPO III, art. 87 dello Statuto. Di competenza dei dirigenti è la direzione degli uffici e dei servizi, l'esercizio della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dell'Ente mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Gli incarichi dirigenziali, a tempo determinato, possono essere conferiti, con decreto motivato del Sindaco e con le modalità fissate nel Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, a dipendenti di ruolo in possesso di adeguata qualifica funzionale oppure, a soggetti esterni, mediante contratti a tempo determinato tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei programmi e degli obiettivi da realizzare, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo soggetto. Gli incarichi possono essere revocati: in caso di inosservanza delle direttive del Sindaco, della Giunta o dell'Assessore di riferimento; in caso di mancato raggiungimento, al termine di ciascun anno finanziario, degli obiettivi assegnati nel PEG; per responsabilità particolarmente grave o reiterata negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro.

⁷³ Dati ISTAT al 31 dicembre 2013.

Il Comune inoltre ha predisposto un Regolamento disciplinante le procedure per l'accesso alla qualifica dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato. Al fine di operare la scelta fra candidati in possesso di titoli ed esperienza professionale attinente alle posizioni dirigenziali previste dalla struttura organizzativa comunale, vengono definite delle aree specifiche richiedenti le caratteristiche professionali necessarie per l'espletamento di gruppi omogenei di incarichi dirigenziali:

- a. Dirigente area amministrativa
- b. Dirigente area tecnica
- c. Dirigente area contabile
- d. Dirigente comandante Corpo di Polizia Municipale
- e. Dirigente avvocato.

I bandi di concorso per la copertura dei posti di dirigenti *a tempo indeterminato* (previsti nella programmazione dei fabbisogni ad opera della Giunta Comunale) sono attivati con provvedimento del Direttore del Settore Personale e Organizzazione, sentito il Segretario Generale. Le prove selettive a cui sottoporre i candidati, già sottoposti ad eventuali prove pre-selettive, possono essere scritte e pratico-attitudinali oppure orali/colloqui. La Commissione esaminatrice valuta le prove esprimendo un giudizio su un massimo di 30 punti e il punteggio finale è determinato dalla somma dei voti conseguiti nelle diverse prove selettive, identificate dal bando di selezione. Al termine dell'ultima prova la Commissione esaminatrice procede alla formazione della graduatoria degli idonei.

Possono essere costituiti rapporti di lavoro anche *a tempo determinato* nei seguenti casi:

- a. copertura di posti in dotazione organica ascritti a qualifica dirigenziale, ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. 267/2000;
- b. costituzione di rapporti dirigenziali al di fuori della dotazione organica, a norma dell'art. 110, comma 2, del d.lgs. 267/2000.

Ma tralasciando la disciplina del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, della quale già si è discusso in precedenza, ciò che preme analizzare è

quanto il Comune predispone in merito alla misurazione e valutazione delle performance.

3.2.1 Misurazione e valutazione delle performance

A differenza del precedente, il Comune di Parma, ha previsto un Sistema di misurazione e valutazione della Performance in grado di «misurare» l'azione dell'Ente, valorizzare il lavoro svolto dalle Strutture e, nel contempo, capace di offrire ai cittadini una rappresentazione efficace dello stato di attuazione delle politiche implementate. Tale sistema, approvato con delibera di Giunta Comunale n.726 del 20/12/2013, ha ad oggetto sia, genericamente, l'Ente nel suo complesso (*“performance di ente”*), sia le strutture dell'Ente (*“performance organizzativa”*), sia la performance dei singoli dipendenti (dirigenti, posizioni organizzative e personale dipendente)(*“performance individuale”*). Per quanto riguarda la valutazione della performance dirigenziale, oggetto specifico di questo lavoro di tesi, è collegata:

- a. al raggiungimento degli obiettivi individuali;
- b. alla performance organizzativa della struttura in responsabilità;
- c. al contributo alla performance di ente;
- d. alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, espressa con giudizi tendenzialmente differenziati oppure, nel caso di scarsa differenziazione, alla motivazione addotta a supporto delle valutazioni sostanzialmente omogenee;
- e. alle competenze professionali, comportamenti e capacità organizzative.

Il processo di valutazione è definito nella *Disciplina di dettaglio del sistema di valutazione e misurazione della performance* approvata dall'OIV ed allegata al Regolamento. Tale processo si articola nelle seguenti fasi:

- a. *Fase previsionale* (di norma, entro il 31 dicembre) prevede l'attribuzione degli obiettivi organizzativi ed individuali attraverso l'approvazione del PEG da parte della Giunta Comunale;

- b. *Fase di monitoraggio* (infrannuale): si sostanzia nella revisione periodica degli obiettivi assegnati, attraverso le modifiche apportate al PEG; nel monitoraggio e rendicontazione da parte dell'OIV sulla gestione per stati di avanzamento, mediante specifici report, alle seguenti scadenze:
- entro il 15 luglio relativamente al primo semestre;
 - entro il 30 settembre, in occasione del riequilibrio di bilancio;
- c. *Fase consuntiva* (entro il 15 giugno dell'anno successivo): riguarda la redazione, entro il 15 gennaio, da parte di ciascun dirigente di una scheda di autovalutazione⁷⁴; proposte di valutazione da parte dei dirigenti apicali per i dirigenti non apicali e dei dirigenti con posizione di consulenza, studio, ricerca nonché l'illustrazione all'OIV di tali proposte, al fine di garantire una applicazione omogenea del Sistema di misurazione delle performance (entro il 31 marzo); colloquio tra OIV e dirigente per la comunicazione del punteggio assegnato, nel quale è adeguatamente motivato il giudizio espresso e indicato un percorso di miglioramento individuale; nelle schede di valutazione⁷⁵ andranno riportate anche le

⁷⁴ La scheda di autovalutazione è suddivisa in due sezioni:

1) *“Individua la situazione attuale”*:

In questa sezione il valutato, per l'anno oggetto di valutazione, individua:

- quali sono i punti di forza su cui ha potuto fare affidamento professionalmente;
- quali comportamenti e competenze hanno contribuito positivamente al lavoro/ruolo/obiettivi;
- quali sono state le difficoltà/debolezze che lo hanno maggiormente intralciato professionalmente;
- quali comportamenti e carenze nelle sue competenze hanno contribuito negativamente nel lavoro/ruolo/obiettivi.

2) *“Come interverrai sulla situazione”*

In questa sezione il valutato, per il nuovo anno, individua quali strategie utilizzerà per:

- sviluppare e/o consolidare i punti di forza precedentemente rilevati e i comportamenti e le competenze che hanno contribuito positivamente al lavoro/ruolo/obiettivi;
- per ridurre e/o eliminare le difficoltà/debolezze che lo hanno maggiormente intralciato professionalmente e i comportamenti che hanno contribuito negativamente al lavoro/ruolo/obiettivi.

⁷⁵ La scheda adeguatamente compilata dovrà contenere i seguenti elementi che consentono di esprimere un *giudizio sintetico complessivo*:

- a) la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati;
- b) la valutazione delle competenze espresse (conoscenze, capacità e atteggiamenti) in relazione a quelle richieste;
- c) la valutazione degli specifici comportamenti organizzativi posti in essere;
- d) le indicazioni per il miglioramento della prestazione;
- e) le eventuali considerazioni del valutato da raccogliersi al momento della presentazione della scheda;
- f) la firma del valutatore e quella per presa visione del valutato;
- g) la data in cui la scheda stessa è presentata al valutato.

Tale scheda presenta altre due sezioni che considerano:

osservazioni del valutato; nel colloquio di valutazione, l'oggetto del giudizio non è la persona, ma la prestazione, le competenze, le capacità professionali e i comportamenti, mediante la discussione di fatti, dati e informazioni tesi ad analizzare problemi e le loro cause e definire possibilità di intervento (entro il 31 maggio); proposta di valutazione dei dirigenti (apicali e non) da parte dell'OIV al Sindaco (entro il 15 giugno); determinazione del Sindaco rispetto alla proposta dell'OIV (entro il 15 giugno).

La Relazione sulla performance, prevista dal d.lgs. n.150/2009, approvata dalla Giunta Comunale su proposta dal Direttore Generale, costituisce lo strumento mediante il quale l'amministrazione illustra ai cittadini e a tutti gli altri stakeholders, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il ciclo di gestione della performance. Essa pertanto evidenzia, a consuntivo, rispetto all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali ottenuti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, rilevando eventuali scostamenti. Successivamente, la Relazione è validata dall'OIV quale condizione inderogabile ai fini dell'accesso agli strumenti per premiare il merito.

3.2.2 La valutazione dirigenziale

Ma, innanzitutto, preme sottolineare rispetto al caso precedente, il sistema della valutazione dirigenziale che prevede precisi criteri sia in merito alla retribuzione di risultato che per la retribuzione di posizione.

-
- la prima, una eventuale *proposta per premi individuali* da parte dell'OIV / Dirigenti, i quali possono proporre, motivando la scelta, che al valutato venga assegnato uno dei "premi" previsti dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale di cui all'art. 19, bonus annuale delle eccellenze di cui all'art. 20);
 - la seconda nella quale il valutato riporterà le eventuali considerazioni sui giudizi espressi, da raccogliersi al momento del colloquio di restituzione della valutazione.

❖ Sistema di ripartizione economica della retribuzione di risultato

L'erogazione della retribuzione di risultato per i Dirigenti è prima di tutto subordinata al rispetto di adempimenti relativi al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, al Programma Triennale della Trasparenza e l'Integrità, agli obblighi di Pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013, al Regolamento sui Controlli nonché all'assenza di provvedimenti sanzionatori adottati nei loro confronti per violazioni dei Codici di Comportamento. L'attribuzione della retribuzione avviene sulla base di una percentuale assegnata ai dirigenti, distinti in "di Struttura" e "in Staff", in relazione al punteggio conseguito nei parametri citati in precedenza. Nello schema seguente si individua il punteggio massimo assegnato a ciascun parametro.

	<i>Parametri</i>	<i>Punteggio massimo</i>	
		<i>Dirigenti di Struttura</i>	<i>Dirigenti in Staff</i>
1	Raggiungimento degli obiettivi individuali	250 punti	500 punti
2	Performance organizzativa della struttura in diretta responsabilità	200 punti	
3	Contributo alla performance di ente	100 punti	100 punti
4	Capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi	100 punti	
5	Comportamenti organizzativi e competenze professionali dimostrate	350 punti	400 punti

Sulla base di tali punteggi, la retribuzione corrisposta sarà determinata secondo quanto segue.

	<i>Punteggio</i>	<i>Retribuzione di risultato</i>	
		<i>Dirigente "Di struttura" Retribuzione di risultato massima: Retr_risultato_{maxi}</i>	<i>Dirigente "Di staff" Retribuzione di risultato massima: Retr_risultato_{maxi}</i>
1	Da 600 a 699	40% della Retribuzione massima	40% della Retribuzione massima
2	Da 700 a 899	70% della Retribuzione massima	70% della Retribuzione massima
3	Da 900 a 1000	100% della Retribuzione massima	100% della Retribuzione massima

Inoltre, definiti:

$Retr_risultato_{maxi}$ = Retribuzione di risultato massima per la fascia i

$Retr_pos_i$ = Retribuzione di posizione di fascia i

$Retr_pos_{max}$ = Retribuzione di posizione massima

B = Budget destinato alla retribuzione di risultato del fondo Dirigenti

n_i = n. di posizioni dirigenziali in fascia i

la *retribuzione di risultato massima* sarà determinata, per ciascuna fascia, a seconda del valore economico della stessa, del budget destinato alla retribuzione di risultato del fondo Dirigenti, del budget destinato alla retribuzione di posizione del fondo Dirigenti, secondo la seguente formula:

$$Retr_risultato_{maxi} = Retr_pos_i * \frac{B_{risultato}}{B_{posizione}}$$

Nel caso di incarichi *ad interim* relativi alla copertura di strutture apicali, viene prevista una retribuzione di risultato pari a 1/10 delle percentuali indicate in tabella a seconda del risultato ottenuto; laddove, invece, siano relativi alla copertura di strutture sotto-ordinate, non viene prevista alcuna retribuzione di risultato.

Scendendo ad un ulteriore livello di dettaglio, il Comune esplicita come avviene l'attribuzione dei punteggi per i diversi parametri, in particolare per:

1. RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI INDIVIDUALI (O DI GRUPPO)

Gli obiettivi individuali assegnati ai Dirigenti sono definiti dalla Giunta Comunale nel Piano Esecutivo di Gestione: mentre per i Dirigenti Apicali coincidono con gli Obiettivi Strategici (Progetti), per gli altri Dirigenti gli obiettivi coincidono con gli Obiettivi Operativi (Sottoprogetti). Ad ogni obiettivo è assegnato un “peso percentuale” (P). Il totale dei pesi percentuali deve sommare 100%. A seconda del grado di raggiungimento / avanzamento delle

attività assegnate, a ciascun obiettivo viene attribuita una “percentuale di raggiungimento” (Pr_i) secondo il seguente schema:

	<i>Raggiungimento</i>	<i>% Raggiungimento (Pr)</i>
1	Raggiunto al 100%	100%
2	Raggiunto al 75%	75%
3	Raggiunto al 50%	50%
4	Non raggiunto	0%

Ciascuna “percentuale di raggiungimento” (Pr_i) viene poi moltiplicata per il “peso percentuale” (P) ottenendo così la “Percentuale di raggiungimento conseguita” (Pc_i) per ciascun obiettivo secondo la seguente formula:

$$Pc_i = Pr_i * P$$

Dove:

i : numero obiettivo ($1, \dots, n$)

Pr : percentuale di raggiungimento obiettivo i

P : peso percentuale obiettivo i

Pc_i : Percentuale di raggiungimento conseguita obiettivo i

Infine, il “Punteggio conseguito relativo alla performance individuale” (Pp_i) viene calcolato facendo la somma delle “percentuali di raggiungimento”, moltiplicato per il punteggio massimo conseguibile ($Pmax = 300$ punti) secondo la seguente formula:

$$\sum_{i=1}^n Pc_i * Pmax = Pp_i$$

Dove:

n : numero obiettivi (1,...,n)

Pc_i : percentuale di raggiungimento conseguita obiettivo i

$Pmax$: punteggio max

Ppi : punteggio conseguito relativo alla performance individuale

Nel procedere all'analisi della valutazione dirigenziale inerente la performance organizzativa della struttura di diretta responsabilità occorre dapprima considerare *la performance dell'Ente* che viene misurata sulla base del grado di raggiungimento/avanzamento dei Programmi dell'Amministrazione (misurato attraverso la media dei risultati di ciascun programma, a sua volta misurato attraverso la media dei risultati degli obiettivi strategici indicati nel PEG) e sulla base di una serie di indicatori di Performance dell'Ente, riguardanti *la Salute finanziaria, la Salute organizzativa e la Salute delle relazioni*, indicati nel Piano Esecutivo di Gestione, ai quali viene assegnata una percentuale di raggiungimento (Po) in relazione al raggiungimento del target prefissato.

	<i>Performance</i>	<i>% Raggiungimento (Po)</i>
1	<i>In linea o superiore alle attese</i>	100%
2	<i>Inferiore alle attese</i>	50%
3	<i>Gravemente inferiore alle attese</i>	0%

2. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA DELLA STRUTTURA IN DIRETTA RESPONSABILITÀ

Per ciascuna Struttura sono individuati nel PEG indicatori di performance organizzativa relativi alla quantità, qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati. La definizione di tali indicatori si basa su un approccio partecipativo di dirigenti e p.o. che, di anno in anno, sono coinvolti nel processo tramite

l'organizzazione di incontri. In base al target prefissato, per ciascun indicatore viene misurata la Performance Organizzativa della Struttura di diretta responsabilità, assegnando una percentuale di raggiungimento (Po) secondo il precedente schema. Il “punteggio conseguito relativo alla performance organizzativa” (Ppo) viene calcolato facendo la media delle “percentuali di raggiungimento” (Po), moltiplicato per il “punteggio massimo” conseguibile ($Pmax=100$ punti) secondo la seguente formula:

$Ppo =$

$$\frac{1}{n} \sum_{i=0}^n Po_i * Pmax$$

Dove:

n : numero indicatori (1,...,n)

Po_i : percentuale di raggiungimento conseguita indicatore i

$Pmax$: punteggio max

Ppo : punteggio conseguito Performance Organizzativa della Struttura Organizzativa di diretta responsabilità

3. QUALITA' DEL CONTRIBUTO ALLA PERFORMANCE DELL'ENTE

Il punteggio relativo alla qualità del contributo alla Performance dell'Ente viene assegnato dall' OIV ai Dirigenti, tenendo anche conto del risultato della stessa Performance dell'Ente, secondo il seguente schema:

	<i>Qualità del contributo</i>	<i>Punteggio</i>
1	<i>In linea o superiore alle attese</i>	100%
2	<i>Inferiore alle attese</i>	50%
3	<i>Gravemente inferiore alle attese</i>	0%

4. CAPACITA' DI VALUTAZIONE DEI PROPRI COLLABORATORI, DIMOSTRATA TRAMITE UNA SIGNIFICATIVA DIFFERENZIAZIONE DEI GIUDIZI

Tale punteggio viene assegnato dall'OIV ai Dirigenti secondo il seguente schema:

	<i>Differenziazione</i>	<i>Punteggio</i>
1	<i>Alta differenziazione</i>	100
2	<i>Media differenziazione</i>	50
3	<i>Bassa differenziazione</i>	0

Per misurare il grado di differenziazione dei giudizi, si utilizza il coefficiente di variazione (CV) calcolato sui punteggi assegnati dal Dirigente per quanto riguarda:

- “competenze professionali dimostrate e comportamenti organizzativi” (per PO e personale);
- “qualità del contributo alla performance organizzativa della struttura di livello immediatamente superiore” (per le PO);
- “qualità del contributo alla performance organizzativa della struttura di appartenenza” (per il personale).

Tale coefficiente costituisce un indicatore di variabilità relativa e pertanto non risulta influenzato dalla media dei punteggi assegnati dal Dirigente ai collaboratori della propria struttura (M):

$$CV = \text{DEVIAZIONE STANDARD} / M * 100.$$

Tale indice spiega, quindi, quanto i dati si discostano dalla media in percentuale.

$$\text{Deviazione standard } (\sigma) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - M)^2}{n}}$$

5.COMPETENZE PROFESSIONALI DIMOSTRATE E COMPORTAMENTI ORGANIZZATIVI

Per i Dirigenti, distinguendo sempre tra quelli di struttura e quelli di staff, la valutazione relativa a competenze professionali, comportamenti e capacità organizzative viene effettuata dall'OIV attraverso la compilazione della seguente scheda, comprendente i seguenti item:

	DIRIGENTI DI STRUTTURA	DIRIGENTI IN STAFF
1. GESTIONE DEL RUOLO	1.1 Capacità di organizzare la struttura ai fini di rispettare tempi e modalità fissate dalla normativa, dai regolamenti e dai piani interni dell'Ente	1.1 Capacità di organizzare le attività ai fini di rispettare tempi e modalità fissate dalla normativa, dai regolamenti e dai piani interni dell'Ente
	1.2. Assumere decisioni autonome, prendere iniziative, assumersi responsabilità, problem solving e capacità negoziale (anche in situazioni di emergenza)	1.2.Assumere decisioni autonome, prendere iniziative , assumersi responsabilità, problem solving e capacità negoziale (anche in situazioni di emergenza)
	1.3. Attitudine alla delega delle funzioni, mantenendo il pieno coinvolgimento nell'attività specifica e la responsabilità dei risultati	1.3 Apertura all'innovazione continua e ai cambiamenti organizzativi, essere in grado di produrre nuovi stimoli e nuove idee, essere in grado di adattarsi a situazioni nuove ed impreviste
	1.4 Apertura all'innovazione continua e ai cambiamenti organizzativi, essere in grado di produrre nuovi stimoli e nuove idee, essere in grado di adattarsi a situazioni nuove ed impreviste	
2.GESTIONE E SVILUPPO RISORSE	2.1 Collaborazione con le altre strutture dell'Ente coniugando la particolarità dell'area o del settore di appartenenza alle problematiche generali	2.1 Collaborazione con le altre strutture dell'Ente coniugando la particolarità dell'area o del settore di appartenenza alle problematiche generali
	2.2 Capacità di valutare l'impatto economico delle scelte organizzative con particolare attenzione al contenimento dei costi a parità di risultati	2.2 Capacità di valutare l'impatto economico delle scelte organizzative con particolare attenzione al contenimento dei costi a parità di risultati
	2.3 Motivare e valorizzare le professionalità presenti nel settore/servizio, favorendo il lavoro di gruppo e l'aggiornamento continuo	2.3 Motivare e valorizzare le professionalità che intervengono nei processi presidiati, favorendo il lavoro di gruppo e l'aggiornamento continuo
3.ORGANIZZAZIONE	3.1 Pianificazione e programmazione dell'attività, in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi politico-strategici con coinvolgimento della struttura assegnata	3.1 Pianificazione e programmazione dell'attività, in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi politico-strategici

	3.2 Predisposizione ad operare al fine della soddisfazione dell'utente-cliente finale, sia esterno sia interno, in un'ottica di efficacia ed efficienza organizzativa	3.2 Predisposizione ad operare al fine della soddisfazione dell'utente-cliente finale, sia esterno sia interno, in un'ottica di efficacia ed efficienza organizzativa
--	---	---

A ciascun item sarà assegnato un punteggio secondo il seguente schema:

	<i>Valutazione item</i>	<i>Punteggio (Pi_i)</i>
1	<i>Eccellente</i>	5
2	<i>Superiore allo standard</i>	4
3	<i>Adeguito</i>	3
4	<i>Migliorabile</i>	2
5	<i>Inferiore allo standard</i>	1

Il punteggio complessivo conseguito relativo a competenze professionali, comportamenti e capacità organizzative (P_{co}) viene calcolato proporzionando la somma dei punteggi, assegnati a ciascun item Pi_i , al Punteggio Massimo previsto secondo la seguente formula:

a. per i Dirigenti responsabili di Struttura

$P_{co} =$

$$\sum_{i=1}^9 \frac{Pi_i}{45} * P_{max}$$

b. per i Dirigenti in staff:

$P_{co} =$

$$\sum_{i=1}^9 \frac{Pi_i}{40} * P_{max}$$

Occorre ricordarsi che tali cinque parametri vengono valutati dal Comune anche con riferimento alle Posizioni organizzative (responsabili di struttura o di staff) e al Personale, sebbene non siano oggetto di questa tesi.

A titolo esemplificativo vengono riportati in allegato le schede che caratterizzano la valutazione della performance individuale del Dirigente di struttura e in staff (Allegato 1 pag 155 e Allegato 2 pag 159) nonché la scheda di autovalutazione (Allegato 3 pag 162).

❖ Metodologia di graduazione delle posizioni dirigenziali

Tale metodologia è stata approvata con Delibera di Giunta Comunale n. 323 del 18/10/2012 e si pone come obiettivo ultimo quello di provvedere ad una differenziazione economica delle posizioni. La graduazione richiede dapprima l'analisi e successivamente la valutazione delle posizioni. L'analisi si concretizza nella redazione di una scheda di descrizione della posizione per individuarne lo scopo, la collocazione organizzativa, il contesto, le attività e le finalità e costituisce il documento di riferimento per la valutazione. Quest'ultima determina i punteggi parziali relativi ai fattori di valutazione predeterminati in sede di analisi. La scheda di analisi per la valutazione della Posizione Dirigenziale attribuisce un valore alla complessità della posizione sulla base di tre ambiti di valutazione a loro volta suddivisi in 9 fattori:

1. Collocazione in struttura

Intesa come posizionamento gerarchico della struttura dirigenziale all'interno dell'organigramma dell'Ente, secondo quanto previsto dal Regolamento degli Uffici e dei Servizi, e l'insieme delle capacità richieste dalla posizione di gestire le relazioni con le risorse umane della struttura. Si identifica perciò attraverso:

- a. *Composizione e complessità della struttura*: assegna un peso alla complessità di gestione delle risorse umane della struttura basandosi su dati oggettivi (secondo l'apposita Tabella a pag. 133) relativi a: numero di Dirigenti sotto-ordinati (ossia senza l'intermediazione di altri dirigenti) ;

numero di Posizioni Organizzative o di Alta Specializzazione coordinate direttamente eventualmente presenti nella propria struttura; numero di Dipendenti coordinati direttamente o tramite P.O./A.S (ossia tramite l'intermediazione di posizioni di responsabilità, ma non dirigenziali).

- b. *Livello organizzativo*: indica il peso e la complessità, implicito nel posizionamento gerarchico della posizione, rispetto l'organigramma dell'Ente (Area, Settore, Servizio o Struttura Operativa qualora prevista come posizione dirigenziale).

2. Complessità organizzativa

Intesa come analisi del grado di difficoltà del processo mentale e di libertà del ruolo in conseguenza dei legami con gli altri ruoli aziendali, dei contesti di riferimento e delle norme/regole che governano l'ambiente; si esprime per mezzo di:

- a. *Relazioni interne/esterne*: ovvero peso e complessità dei rapporti con strutture interne/esterne (altri Enti, Società partecipate, studi legali o altro);
- b. *Complessità delle problematiche*: ovvero considera la rilevanza della ricaduta interna /esterna all'Ente; il livello di difficoltà di scelta tra semplici nozioni apprese fino allo sviluppo di concetti nuovi ed originali; l'insieme delle capacità e delle conoscenze (sia tecnico specialistiche e sia manageriali) necessarie per svolgere in modo pienamente adeguato i compiti connessi alla posizione e raggiungere i risultati finali attesi.

3. Responsabilità di gestione

Intesa come responsabilità delle azioni e delle loro conseguenze sotto il profilo amministrativo ed economico, valuta l'effetto della posizione sugli obiettivi finali dell'organizzazione considerando:

- a. *Libertà d'azione e discrezionalità*: ossia il grado di controllo personale sulle azioni e sulle decisioni; consegue all'insieme dei vincoli imposti alla posizione quali metodi, procedure, politiche, strategie;

- b. *Responsabilità di ruolo*: ossia il grado della rilevanza e del rischio della posizione sul piano amministrativo/contabile, civile e penale con riguardo ai procedimenti cui è attribuita la responsabilità personale del titolare della posizione;
- c. *Dimensione economica*: ossia responsabilità economica di gestione dell'attività.

Come si evince dalla Tabella pag.134, ciascuno di questi fattori esprime il proprio impatto (compreso fra 1 a 1000) contribuendo al totale della valutazione secondo un proprio peso percentuale deciso dall'OIV/NdV, anche sulla base del tipo di posizione dirigenziale:

- posizione dirigenziale su struttura di service interno ovvero di staff management (es. Personale, Organizzazione, Risorse Finanziarie)
- posizione dirigenziale su struttura di *line* ovvero di *line management* (es. Servizio al Cittadino)
- posizione dirigenziale di staff ovvero che svolge funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento.

In linea teorica la somma degli item di ogni posizione dirigenziale può quindi assumere un valore T con $0 \leq T \leq 1000$. Dal punto di vista strettamente pratico, invece, è da ritenersi inammissibile il caso $T=0$.

Le indennità di posizione corrispondenti a fasce di valutazione delle posizioni dirigenziali sono predeterminate dalla Giunta Comunale, su proposta del NdV/OIV. Relativamente al 2012 il valore dei punteggi d'ingresso per singola fascia retributiva ed entità economica della stessa, di cui al prospetto che segue, è determinato nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art.26 del CCNL Area Dirigenza Comparto Regioni-Enti Locali del 23/12/1999.

Di seguito si evidenzia nel prospetto "*Peso percentuale degli item di valutazione per la differente tipologie di posizione dirigenziale*" che la valutazione delle singole posizioni risulta determinata dai punteggi assegnati per ciascun item (e relativo peso percentuale).

La graduazione, svolta dal NdV/OIV, determina automaticamente la fascia retributiva in cui si colloca ogni singola posizione dirigenziale (vedi prospetto *“Punteggi d’ingresso per singola fascia retributiva ed entità economica della stessa”*). Entro il 31 gennaio di ogni anno, o comunque in occasione di riorganizzazioni che comportano rilevanti modifiche funzionali, il NdV/OIV provvede ad una verifica della graduazione delle posizioni dirigenziali coinvolte, apportando gli eventuali correttivi.

Parametri per la formazione del punteggio relativo all'item
“Composizione e complessità della struttura coordinata”

<i>Tabella di riepilogo dei valori di complessità attribuibili sulla base della complessità della struttura</i>					
N. Dirigenti	Valore max	N. P.O. Alte spec.	Valore max	N. Dipendenti	Valore max
0	0	0	0	0	0
1	400	1	500	1	300
2	500	2	600	2	400
3	600	3	700	Da 3 a 4	450
4	700	4	800	Da 5 a 6	600
5	800	Da 5 a 6	900	Da 7 a 8	800
Oltre 5	1000	Oltre 6	1000	Oltre 8	1000

Peso percentuale degli item di valutazione per la differente tipologie di posizione dirigenziale:

ITEM DI VALUTAZIONE	COLLOCAZIONE IN STRUTTURA		COMPLESSITA' ORGANIZZATIVA			RESPONSABILITA' DI GESTIONE		
	<i>Composizione e complessità della struttura coordinata</i>	<i>Livello organizzativo</i>	<i>Relazioni interne</i>	<i>Relazioni esterne</i>	<i>Complessità delle problematiche</i>	<i>Libertà d'azione e discrezionalità</i>	<i>Responsabilità di ruolo</i>	<i>Dimensione economica</i>
<i>Peso % predefinito STRUTTURA</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>12%</i>	<i>28%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>
<i>Peso % predefinito SERVICE</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>12%</i>	<i>10%</i>	<i>28%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>
<i>Peso % predefinito PROGETTO</i>			<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>50%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>

Punteggi d'ingresso per singola fascia retributiva ed entità economica della stessa:

FASCIA	PUNTEGGI		RETRIBUZIONE
	DA	A	
1	<i>100</i>	<i>400</i>	€ 14.000,00
2	<i>401</i>	<i>500</i>	€ 19.000,00
3	<i>501</i>	<i>600</i>	€ 25.000,00
4	<i>601</i>	<i>700</i>	€ 32.000,00
5	<i>701</i>	<i>1000</i>	€ 40.000,00

3.3 La valutazione della dirigenza nel Comune di Torino

Il Comune di Torino⁷⁶ secondo quanto risulta dal documento intitolato “*Il ciclo della performance ed il sistema di misurazione e valutazione della performance*”, revisionato nello scorso ottobre, attribuisce ai Dirigenti la responsabilità dell’effettiva gestione degli strumenti di monitoraggio continuo dell’andamento della performance e della efficace misurazione dei risultati. I risultati della valutazione della performance (organizzativa e individuale), il rispetto delle metodologie e l’utilizzo di appositi strumenti, sono condizione necessaria per l’erogazione dei premi di risultato della dirigenza, dei funzionari in P.O., delle Alte Professionalità e del personale dipendente.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dal Comune di Torino definisce i criteri per la misurazione e valutazione:

- della performance organizzativa, distinguendo tre differenti livelli: la performance di Ente, la performance di Direzione e la performance di Servizio;
- della performance individuale, con riferimento a: i direttori e i dirigenti, le posizioni organizzative e le alte professionalità, il personale di comparto.

La valutazione della performance individuale dei dirigenti, specifico oggetto di studio, è collegata agli obiettivi operativi/gestionali e alle competenze professionali e manageriali secondo il seguente schema:

CATEGORIA	Elemento di valutazione	Peso
A⁷⁷	Obiettivi strategici ovvero obiettivi di consolidamento o sviluppo dei prodotti/prestazioni/attività/servizi	30
B⁷⁸	Specifiche di performance e/o di qualità	30
C	Competenze professionali	40
	PESO TOTALE	100

Al risultato della valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi della categoria A e della categoria B viene applicato un fattore di ponderazione che

⁷⁶ Comune italiano di 901.250 abitanti Capoluogo dell'omonima provincia e della regione Piemonte. È il quarto comune italiano per popolazione dopo Roma, Milano e Napoli.

⁷⁷ A ciascun obiettivo della categoria A viene assegnato un peso specifico.

⁷⁸ Alla categoria B è associato un peso complessivo; il risultato finale relativo alla categoria B viene attribuito complessivamente a seguito di analisi delle singole componenti e secondo modalità e criteri ritenuti opportuni e trasparenti dal responsabile della valutazione

rileva la qualità del contributo assicurato alla performance organizzativa della struttura di appartenenza. Il fattore di ponderazione è individuato dal Direttore del Comitato di Direzione (Co. Dir.), d'intesa con il Direttore Generale, ed assume un valore variabile da 0,6 a 1, secondo i seguenti criteri:

- 0,6 o 0,7: inferiore alle attese,
- 0,8: corrispondente alle attese,
- 0,9 o 1: superiore alle attese.

La valutazione delle competenze professionali e manageriali è composta dai seguenti cinque fattori:

- realizzazione dei compiti assegnati,
- qualità della prestazione,
- competenze professionali,
- relazioni con il gruppo di lavoro,
- rapporti con l'utenza interna ed esterna.

I criteri di valutazione di ciascun fattore sono i seguenti:

- 0,5: significativamente migliorabile
- 0,6: migliorabile
- 0,7: quasi adeguato
- 0,8: adeguato
- 0,9: più che adeguato
- 1: eccellente

Alla valutazione delle competenze professionali e manageriali, ottenuta attraverso l'applicazione dei fattori già citati, è infine applicato un fattore di correzione volto ad esprimere la capacità di valutare in modo differenziato il personale assegnato all'unità organizzativa di competenza. Il valore di tale fattore è individuato secondo lo schema seguente:

	Descrizione	Valore fattore di correzione
1	<i>Migliorabile</i>	0,9
2	<i>Quasi adeguata</i>	0,95
3	<i>Adeguata</i>	1

I Dirigenti, d'altra parte, valutano le posizioni organizzative (incluse quelle di staff) e le alte professionalità. Il completamento dell'intero processo di valutazione è affidato al Direttore membro del Co. Dir. che raccoglie i dati in specifici report riepilogativi, i quali vengono consegnati al Direttore Generale che procederà alla validazione finale delle valutazioni.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, il Nucleo di Valutazione coadiuva il Direttore Generale nella valutazione dell'attività e nell'assegnazione dei premi così come previsto dall'art. 27 comma 1 del Regolamento di Organizzazione e Ordinamento della Dirigenza. In particolare, l'attuazione dei sistemi premianti è affidata, in applicazione dell'art. 40 comma 1 del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 54 del decreto, all'art. 25 del regolamento di organizzazione dell'ente e, per la parte economica, alla contrattazione integrativa aziendale.

Nello specifico, per i dirigenti, l'accordo integrativo aziendale vigente stabilisce che la valutazione – con valore positivo variabile tra 30 e 50 e valore medio 40 - distribuisca il personale, ai fini del riconoscimento del premio di risultato, in quattro livelli di merito: con valutazione superiore alla media, nella media, con valutazione compresa tra 39 e 30 ed, infine, inferiore a 30.

Per i primi tre livelli è prevista l'erogazione del premio di risultato per valori decrescenti e in percentuale sull'indennità di posizione, mentre per i dirigenti collocati nel quarto livello non viene riconosciuto alcun incentivo.

3.3.1 La valutazione delle posizioni e il metodo TO-Due

Il Comune di Torino si è dotato, fin dal 1999, di un sistema di valutazione delle Posizioni Dirigenziali allo scopo di sviluppare un sistema retributivo idoneo a valorizzare le differenze oggettive di *contenuto di lavoro e responsabilità sui risultati*.

Il Comune pertanto, ha da sempre utilizzato un *sistema integrato di valutazione delle risorse umane* le cui componenti, in estrema sintesi, sono:

1. la valutazione del peso delle posizioni dirigenziali e delle posizioni organizzative;
2. la definizione delle competenze necessarie per la copertura delle posizioni;
3. la rilevazione delle competenze possedute dalle persone;
4. il calcolo del grado di copertura di una posizione, inteso come rapporto tra le competenze possedute dalla persona e quelle richieste dalla posizione, che ha un impatto retributivo soltanto per i Dirigenti;
5. la valutazione dei risultati a fronte di obiettivi assegnati;
6. la valutazione della prestazione per i Dirigenti;
7. la valutazione del potenziale.

Da ciò deriva che gli ambiti della valutazione considerati, nell'Amministrazione comunale Torinese, sono principalmente tre: la posizione, la prestazione e il potenziale.

Inizialmente, il *sistema di valutazione delle posizioni* attuato nel Comune di Torino era definito “*TO-Due*” e si presentava uniforme, da un punto di vista metodologico, sia per le posizioni dirigenziali che per quelle organizzative⁷⁹. Questo sistema prevede la misurazione, tramite parametri, del “peso” che ciascuna posizione assume nel contesto organizzativo del Comune, dei contenuti connessi ai rispettivi ruoli e dei requisiti professionali richiesti. La valutazione del peso delle posizioni dirigenziali, richiede l'analisi di cinque caratteristiche:

1. il *capitale umano* in considerazione della complessità del lavoro e della quantità di risorse controllate;
2. la *responsabilità* in funzione del rischio che caratterizza l'assunzione delle decisioni;
3. le *decisioni* in merito ai problemi che i Dirigenti sono chiamati ad affrontare;

⁷⁹ Tuttavia, è importante sottolineare che per i Dirigenti la valutazione ha un impatto anche retributivo, poiché dall'incrocio delle competenze individuali con i requisiti richiesti dalla posizione ricoperta nasce un indice, denominato “*grado di copertura*”, che influisce sull'indennità di posizione dei Dirigenti stessi, cosa che non avviene per le posizioni organizzative.

4. le *relazioni* con enti interni e istituzionali;
5. le *competenze* che è necessario possedere.

Ciascuno di questi fattori è articolato in sub-fattori ai quali si assegna, a seconda della complessità, un punteggio che sintetizza l'analisi effettuata ed è compreso tra un minimo di 100 (situazione di minore complessità) e un massimo di 300 (situazione di maggiore complessità). La somma finale dei punteggi rappresenta il peso della posizione valutata compreso tra 1.300 e 2.700 punti.

Scheda per il peso delle posizioni dirigenziali							
Fattore da valutare		Scala di valutazione					Punteggio
		100	150	200	250	300	
F1. Relazioni	<i>F11 Relazioni con enti interni</i>						
	<i>F12 Relazioni con enti istituzionali esterni</i>						
F2. Responsabilità	<i>F21 Rilevanza della responsabilità di ruolo</i>						
	<i>F22 Rischio della responsabilità di ruolo</i>						
F3. Decisioni	<i>F31 Complessità del processo decisionale</i>						
	<i>F32 Frequenza delle decisioni</i>						
F4. Capitale umano	<i>F41 Dimensione di controllo su dipendenti diretti e indiretti</i>						
	<i>F42 Complessità nella gestione della risorsa umana</i>						
F5. Competenze	<i>F51 Conoscenze tecniche e giuridiche</i>						
	<i>F52 Capacità manageriali e/o professionali</i>						
Totale							
Fascia							

Fonte: *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, a cura di Giuseppe Della Rocca e Vincenzo Veneziano, 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa

Per ogni posizione viene stabilito, nella scheda descrittiva, l'insieme di conoscenze, competenze ed esperienze che la caratterizzano, ovvero il c.d. "curriculum ideale" del suo titolare. Questo viene poi confrontato con i contenuti del curriculum reale del Dirigente titolare e consente di individuare un valore

percentuale (“G” o grado teorico di copertura) che indica, per il Dirigente, il possesso pieno delle caratteristiche richieste ($G = 100$), ovvero una carenza ($G < 100$), o un’eccedenza ($G > 100$). Il Dirigente, pertanto, accede ad un’indennità di posizione effettiva (IP) che viene commisurata percentualmente al grado di copertura calcolato. Tale sistema prevedeva così che, l’indennità di posizione (IP) potesse essere calcolata moltiplicando l’*indennità di posizione di riferimento* (IPR), legata al peso della posizione, per il *grado di copertura della posizione*⁸⁰.

$$IP = IPR \times G$$

Pesi e indennità di posizione

Fascia	Posizioni interessate	Peso		IPR	
		Minimo	Massimo	Minima	Massima
1	Direttori membri del Comitato di direzione	2100	2700	60.000	102.000
2	Direttori non membri del Comitato di direzione	1880	1950	45.000	48.500
3	Direttori di circoscrizione Vice direttori Dirigenti di settori ad alta rilevanza strategica	1780	1850	35.000	38.500
4	Dirigenti di settori grandi	1680	1750	30.000	33.500
5	Dirigenti di settori medi o piccoli	1550	1650	23.500	28.500
6	Dirigenti con compiti di supporto	1300		15.000	

Fonte: La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale, a cura di Giuseppe Della Rocca e Vincenzo Veneziano, 2004 – Edizioni Scientifiche Italiane Spa

Dal 2002 si applica al sistema di valutazione un’innovazione metodologica che si sostanzia nella considerazione, al fine della valutazione dei risultati, anche del fattore “prestazione”, che è oggetto di valutazione annuale per ogni dirigente, da parte del direttore gerarchicamente superiore in relazione a nove comportamenti organizzativi: *Affidabile – Comunicatore – Disposto alla mobilità – Educatore*–

⁸⁰ Il cosiddetto grado di copertura (“G”) rappresenta la capacità di ciascuno di svolgere il ruolo che la posizione assegnatagli comporta ed è un moltiplicatore percentuale applicato al valore dell’indennità di posizione determinato dal peso (IPR). La valutazione del grado di copertura viene aggiornata al variare delle caratteristiche delle posizioni, illustrate nelle singole schede, oppure al variare delle competenze individuali, rappresentate nei singoli curriculum.

Integratore – Leader – Orientato ai risultati – Orientato al cliente – Responsabile. La valutazione delle prestazioni è funzionale alla determinazione dell'entità della retribuzione di risultato spettante a dirigenti. Il sistema di valutazione delle prestazioni si basa, fin dal 1998, su una misurazione del grado di raggiungimento di obiettivi, assegnati ai responsabili delle strutture, secondo un'applicazione della metodologia MbO, denominata *Balanced Scorecard*.

Con la nuova metodologia di valutazione subentra nella formula anche il fattore "P" = prestazione, anch'esso coefficiente percentuale di moltiplicazione, che è stato introdotto ad un valore iniziale fisso per il primo anno (2002) e rappresenta oggetto di valutazione annuale, per ogni Dirigente, da parte del Direttore gerarchicamente superiore. La formula per il calcolo dell'indennità di posizione dirigenziale è diventata dunque:

$$IP = IPR \times G \times P$$

Il fattore "P" può incrementarsi di anno in anno alla luce della valutazione che ciascun Dirigente riceve in relazione ai nove "comportamenti organizzativi".

La valutazione del fattore "prestazione", influisce sulla determinazione del premio di risultato che viene assegnato annualmente, in parte in base al conseguimento dei risultati a fronte degli obiettivi assegnati e in parte in base alla valutazione di tale fattore. In particolare, per i dirigenti, l'importo del premio dipende per il 50% dalla percentuale (compresa tra lo 0 e il 100%) di risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di PEG assegnati, e per il restante 50% dalla valutazione del fattore "prestazione" effettuata dal direttore responsabile.

3.3.2 L'introduzione del metodo Hay

Oggi, il Comune di Torino intende effettuare un nuovo passo evolutivo nella direzione già intrapresa con il metodo TO-Due, dotandosi di un nuovo sistema di valutazione, congruente e correlato al precedente, in grado di consentire la

confrontabilità dei valori di contenuto e retributivi interni anche con sistemi esterni di riferimento, in un'ottica progressiva di avvicinamento a prassi retributive comparabili con quelle del mercato generale del lavoro. Il nuovo sistema di valutazione, a differenza del TO-Due, è basato direttamente sul metodo Hay anziché costituirne solo la base metodologica di riferimento.

In particolare, secondo quanto risulta dalla “Determinazione dirigenziale” n.1591 approvata il 22 ottobre 2014⁸¹, il Comune di Torino ha affidato alla Società Hay Group s.r.l., unica depositaria della metodologia Hay, l'incarico di costruire un sistema di valutazione delle Posizioni Dirigenziali basandosi sul Metodo Hay, secondo il quale a ogni Posizione Dirigenziale viene attribuito un peso correlato all'incarico rivestito e al quale (peso) si aggancia la retribuzione di posizione assegnata a ciascuna Posizione. Tale sistema di valutazione, adottato dal 2004 è stato sottoposto a una prima revisione da parte della stessa Società Hay Group nel 2010, a seguito di affidamento dell'incarico da parte della città di Torino (Determinazione Dirigenziale n. 713 del 7 maggio 2010 - mecc. 20102434/04 - , esecutiva dal 17 maggio 2010). La Città si è rivolta alla Società Hay Group affidandole un incarico che ha come obiettivo l'ampliamento ed aggiornamento del sistema di valutazione delle posizioni dirigenziali già in uso dal 2004 mediante un intervento progettuale mirato alle seguenti attività:

- analisi delle posizioni e dei principali cambiamenti intercorsi negli ultimi anni;
- revisione del sistema di valutazione secondo la metodologia *Hay Guide Charts – Profile Method of Work Measurement*;
- audit dell'attuale sistema retributivo rispetto al nuovo assetto organizzativo;
- revisione del sistema di fasce retributive con armonizzazione e riduzione dei vari pesi interni e particolare attenzione alle posizioni apicali;

⁸¹Determinazione Dirigenziale n. 564 del 16 marzo 2004 (mecc.2004 02027/004) “Determinazione: revisione del sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali secondo il metodo Hay. estensione. affidamento e impegno di spesa per euro 23.850,00 iva compresa (cig. 5973563421) consegna anticipata”.

- condivisione prime risultanze con la Direzione Generale;
- simulazione degli impatti derivanti dalle nuove regole;
- condivisione dell'output finale con la Direzione Generale.

L'output del progetto consiste in un Documento, elaborato dalla Giunta Comunale, contenente gli elaborati analitici di valutazione per le posizioni dirigenziali, il livellogramma aggiornato del Comune, la diagnosi sull'attuale posizionamento retributivo e l'eventuale aggiornamento del sistema per fasce.

L'intervento è condotto per mezzo del lavoro congiunto con la Direzione Generale e la Direzione Organizzazione; le attività sono eseguite da almeno due consulenti Hay Group con competenze nelle aree interessate dal progetto e con una specifica conoscenza del contesto della Pubblica Amministrazione e verranno monitorate attraverso stati di avanzamento periodici con il referente della Città.

Gli aspetti teorici del Metodo Hay sono già stati analizzati nel Capitolo 2, nello specifico, è possibile individuare, sulla base dei fattori che caratterizzano tale metodologia, specifici driver rilevanti per il Comune di Torino.

	FATTORI	DRIVER	ELEMENTI
Competenza	<div>Preparazione Tecnica</div> <div>Competenza Manageriale</div> <div>Capacità nelle Relazioni Umane</div>	<div>•Preparazione</div> <div>•Esperienza</div> <div>Processi, Strutture e Dimensioni gestite</div> <div>Rapporti interni ed esterni</div>	<div>• Servizi/Prodotti</div> <div>• Sistemi/Tecnologie</div> <div>• Funzioni/Processi/Procedimenti</div> <div>• Assets/Risorse</div> <div>• Tipologia rapporti con Fornitori/Autorità e Cittadini</div> <div>• Personale coordinato e compiti di gestione</div>
Complessità Decisionale	<div>Contesto del Pensiero</div> <div>Difficoltà del Processo Mentale</div>	<div>Vincoli normativi ed organizzativi</div> <div>Grado di Innovazione/variabilità problemi</div>	<div>• Piani/Politiche</div> <div>• Normative e Regolamenti</div> <div>• Progetti/Obiettivi</div>
Finalità	<div>Discrezionalità</div> <div>Dimensione Influenzata</div> <div>Responsabilità</div>	<div><i>Correlata alla Complessità Decisionale</i></div> <div>Dimensione Economica</div> <div><i>Diretta/Indiretta</i></div>	<div>• Livello Organizzativo</div> <div>• Autonomia Propositiva</div> <div>• Entrate</div> <div>• Spese Correnti</div> <div>• Spese in Conto Capitale</div> <div>• Livello di condivisione/contribuzione su finalità specifiche</div>

Dallo schema si evince che :

1. **Competenza:** E' la somma totale di ogni conoscenza, capacità, comunque acquisita, necessaria per ricoprire adeguatamente una Posizione. I fattori che incidono sulla stessa sono:
 - a. La preparazione tecnica: intesa come ampiezza e/o profondità di conoscenze ed esperienze in campo tecnico, giuridico, amministrativo per studiare/impostare programmi e progetti relativi ai prodotti/servizi di competenza.
 - b. La competenza manageriale: intesa come ampiezza della competenza necessaria per pianificare integrare e coordinare la realizzazione di prodotti/servizi o programmi/progetti, attraverso la gestione di processi/procedimenti e risorse.
 - c. La capacità nelle relazioni umane: necessaria per sviluppare e/o mantenere rapporti con interlocutori interni/esterni o per sviluppare e motivare le risorse umane.

2. *Complessità decisionale*: E' l'autonomia ed originalità del pensiero richieste alla Posizione per analizzare, valutare i problemi e proporre o decidere le necessarie azioni risolutive. Sulla stessa incidono i seguenti fattori:
- a. Il contesto del pensiero: ovvero i vincoli e limiti posti dal contesto di riferimento inteso come quadro degli indirizzi normativi e regolamentari.
 - b. Le difficoltà del processo mentale: ovvero la complessità/variabilità dei problemi tecnico/operativi e gestionali e relativa difficoltà di risoluzione.
3. *Finalità*: E' la responsabilità di un'azione e delle sue conseguenze e misura pertanto l'effetto di una Posizione sui risultati finali dell'organizzazione. I fattori che la determinano sono:
- a. La discrezionalità: cioè il grado di indirizzo e controllo a cui si è soggetti in relazione al livello organizzativo di appartenenza (in coerenza con quanto previsto nel Regolamento di Ordinamento degli Uffici e dei Servizi).
 - b. La dimensione influenzata: cioè il valore in Euro, su base annuale, delle voci di bilancio (spese correnti e in conto capitale, entrate) maggiormente influenzate dalla Posizione.
 - c. La responsabilità: cioè il grado di responsabilità sulla dimensione economica (remota, contributiva, diretta/condivisa, diretta primaria).

Il metodo Hay definisce, inoltre, una serie di regole interpretative metriche e di composizione percentuale del punteggio tra i tre fattori che consentono di raggiungere elevati livelli di congruenza interna ed esterna delle valutazioni, basate su:

- livello di appartenenza (strategico, gestionale, di supervisione operativa e di esecuzione);

- natura del lavoro e dei suoi obiettivi (“*line* operativa”, “tecnostuttura”, “staff/supporto”, “studio e ricerca”);
- parametri statisticamente determinati di natura oggettiva (classi dimensionali) o derivanti da principi organizzativi universalmente condivisi (ad es.: distanze capo/collaboratore).

Nel Comune di Torino, la valutazione delle Posizioni Dirigenziali ed Organizzative è stata effettuata secondo un approccio differenziato che ha consentito di minimizzare costi e tempi di sviluppo del sistema nonché di garantire la congruenza con il precedente sistema di classificazione. Tale valutazione si è articolata nelle seguenti fasi:

1. valutazione “puntuale” su un campione sufficientemente esteso di Posizioni Dirigenziali (80), previa intervista ai titolari e descrizione;
2. estensione della valutazione per comparazione/correlazione sulla restante popolazione di Posizioni, in particolare utilizzando il precedente impianto di valutazione definito con il metodo TO-Due, nonché le regole applicative del metodo Hay.

Il confronto con i sistemi di classificazione Hay adottati da altri comuni, come ad es. il Comune di Milano, ha evidenziato l'esistenza di una notevole diversità metodologica, nella valutazione delle posizioni dirigenziali, pur fra enti assolutamente omologhi. Tali divergenze sono sottolineate dal Comune di Torino in termini assolutamente negativi, come problema da affrontare e risolvere affinché il metodo di pesatura possa essere standardizzato e così coincidere in tutti i Comuni con il sistema a punteggio Hay.

CONCLUSIONI

L'universale taglio alla spesa delle amministrazioni pubbliche, che ha visto coinvolti molti Paesi dell'Unione Europea in qualche modo obbligati a porre un freno alla persistente crisi del sistema finanziario, può essere pensato come il presupposto fondamentale per motivare all'adozione di interventi volti a razionalizzare le strutture organizzative e, tuttavia, esser visto come il principale ostacolo alla possibilità di remunerare il maggior impegno di funzionari e dirigenti⁸².

In questo scenario, l'applicazione della riforma Brunetta e l'allineamento dei sistemi di programmazione e controllo al ciclo di gestione della *performance* si rendono necessari per gli enti locali italiani, oggi ancor più di ieri, al fine di riuscire a contenere la spesa pubblica, ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse scarse ed a produrre un'offerta di beni e servizi qualitativamente soddisfacente.

La realtà vede tuttavia ritardi attuativi della riforma molto pesanti, soprattutto nei comuni di più piccole dimensioni, le cui principali cause sono da ravvisarsi nella cultura del personale che non ha compreso, fino in fondo, i benefici che tale rinnovamento avrebbe apportato e, in alcuni casi, non ha accettato forti mutamenti all'interno della propria amministrazione (ad es. sistemi di valutazione e valorizzazione del merito) per paura delle conseguenze che essi avrebbero potuto comportare (ad es. progressioni di carriera non basate sull'anzianità dello stato di servizio).

È per questo che gli interventi legislativi di questi ultimi anni si sono focalizzati, in special modo, sulle norme riguardanti il pubblico impiego, uno dei quali è proprio il d.lgs. 150/09 «in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni», il quale prevede in sostanza:

⁸² (Verbaro, 2011, p. 38).

- un ciclo di gestione della *performance*, destinato a supportare l'attività di misurazione e di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti pubblici al fine di favorire il miglioramento dei risultati pubblici e il riconoscimento del merito all'interno delle organizzazioni;
- l'eliminazione di tutti i casi di distribuzione a pioggia dei premi monetari, favorendo invece un'attribuzione selettiva e meritocratica del trattamento economico accessorio;
- il rafforzamento delle responsabilità dei dirigenti (identificati come datore di lavoro), veri gestori e controllori dei comportamenti dei collaboratori loro sottoposti;
- il controllo e la revisione dei sistemi di valutazione esistenti con la previsione di avvicinare la contrattazione nazionale ed integrativa alle norme applicate nel settore privato;
- una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento⁸³.

È da sottolinearsi poi che il testo di legge non richiede l'adozione di un modello di misurazione e valutazione unico ma contiene una serie di indicazioni basilari da rispettare nell'elaborazione ed implementazione di un sistema di gestione delle *performance*. È anche vero, però, che la riforma in questione auspica ad un monitoraggio e verifica dei risultati pubblici raggiunti in un'ottica più allargata, ovverosia concernente l'amministrazione nel suo complesso, di conseguenza, gli enti locali sono tenuti oggi giorno ad aprirsi al confronto ricercando accordi con

⁸³ Il licenziamento del dirigente pubblico viene equiparato a quello del dirigente privato per effetto dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n.165/2001 secondo cui i rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (dirigenti compresi) sono regolati dalle "disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Pertanto sembra che anche il dirigente pubblico sia soggetto al principio di libera recedibilità, appena mitigato dall'obbligo di comunicazione scritta e dalla tutela reale in caso di recesso fondato su motivi discriminatori, cui le clausole collettive aggiungono l'obbligo di motivare la giustificatezza del licenziamento, in mancanza della quale il dirigente può ottenere una tutela indennitaria in via giurisdizionale o arbitrale.", *"Il licenziamento dei dirigenti privati e pubblici"*, Edizioni Universitarie Romane, 2010, CARLA DIOTALLEVI.

altre autonomie che consentano l'adozione di parametri e indicatori omogenei come base per apprezzamenti.

Un altro aspetto che ha riguardato tale provvedimento è legato all'esigenza di trasparenza nei confronti della popolazione del territorio, in virtù della quale gli stessi dirigenti sono tenuti a pubblicare, nel rispetto delle normative vigenti, curriculum vitae, indirizzi di posta elettronica, telefoni e fax di servizio, retribuzioni annuali, tassi di assenza e maggior presenza.

Proprio riguardo le retribuzioni dirigenziali, numerose sono le discussioni che vedono alcuni economisti come *Roberto Perotti*, professore di Economia politica all'Università Bocconi, sottolineare la necessità, in un contesto come quello attuale, di tagliare la spesa pubblica “cominciando dall'alto”. Nell'articolo “*La spesa va tagliata iniziando dall'alto*” pubblicato il 23 marzo 2014, egli evidenzia come i dirigenti pubblici italiani guadagnano più dei loro colleghi stranieri, sottolineando «cifre scandalose e inaccettabili» quali ad es. quelle di 300 dirigenti apicali di regioni e province che guadagnano 150mila euro quanto il capo di gabinetto del ministero degli Esteri britannici, i 2mila altri dirigenti delle province che guadagnano 105mila euro e i 7mila altri dirigenti dei Comuni che guadagnano poco meno.

Altri, invece, sostengono che la “montagna finirebbe per partorire un topolino”. In risposta al precedente articolo, *Luigi Oliveri*, dirigente pubblico, sostiene infatti che «Se davvero il risultato cui si ambisce è un taglio di 500 milioni, è bene che si sappia che essi incidono sul totale della spesa pubblica, 807 miliardi, per lo 0,06%. E' come se una famiglia che spenda all'anno 30.000 euro, decidesse di risparmiare 18 euro all'anno, 5 centesimi al giorno!». Secondo Oliveri, se vi sono dirigenti pubblici che guadagnano cifre elevatissime è perché regioni, comuni hanno fatto utilizzo a piene mani della possibilità di infrangere i tetti massimi previsti dalla contrattazione collettiva, assegnando retribuzioni annue molto, ma molto maggiori al massimo possibile. Dunque, le cifre molto alte costituiscono piena ed esclusiva responsabilità degli organi di governo, che hanno deciso di superare i limiti contrattuali.

La soluzione proposta sarebbe quella di abolire ogni disposizione che consenta di derogare ai tetti (rendendo gli stessi una burla) e ricondurre, dunque, tutte le retribuzioni superiori ad essi entro i margini.

Ciò vale anche per i dirigenti degli enti locali, sebbene moltissimi di questi “apicali” non sono veri e propri dirigenti locali. Si tratta, in alcuni casi, di segretari comunali e provinciali, che non appartengono al ruolo dei dirigenti ma che giungono a retribuzioni quasi doppie rispetto a quelle di questi ultimi. Ciò avviene poiché essi cumulano alla retribuzione propria (di poco inferiore, in media, a quella dei dirigenti) anche l’indennità per direzione generale, in media di circa 70.000 euro sempre a causa della legislazione permissiva e di scelte precise dei sindaci e, comunque, della politica.

A tale contesto, si aggiunge l’elevata retribuzione del “*city manager*” che non ha per niente prodotto i risultati di efficienza e managerialità vaneggiati dall’articolo 108 del d.lgs. 267/2000, come dimostra la condizione di enti in cui da anni si succedono fior di *city manager* come Roma, Torino, Alessandria, Parma, Catania, Palermo o Napoli.

In ultimo, vi sono i dirigenti “a contratto”, quelli cioè assunti, come si è visto in precedenza, con contratto di lavoro a tempo determinato senza concorso direttamente dai sindaci, ai quali generalmente si attribuisce una retribuzione più alta poiché, è possibile che gli organi politici decidano di assegnare loro un’indennità aggiuntiva “*ad personam*”.

I dirigenti esterni negli enti locali non dovrebbero, in media, essere più del 10% di quelli previsti dalle dotazioni organiche⁸⁴. Dai dati del Conto Annuale emerge che su 7.866 dirigenti, 1.536 sono a tempo determinato, pari cioè al 19,5%, il doppio di quanto consentito. Siamo quindi in presenza di un’altra delle ragioni della eccessiva spesa.

⁸⁴ L’articolo 19, comma 6-quater, del d.lgs. 165/2001 consente di acquisire dirigenti esterni entro 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato; per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo può essere elevato fino al 13 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato.

La soluzione proposta in questo caso sarebbe quella di eliminare drasticamente la dirigenza a contratto, senza considerare che costituisce spesso un sistema per politicizzare la dirigenza, ed inserire, senza nemmeno concorsi, persone nell'apparato amministrativo per sola consonanza alla maggioranza al governo. Concludendo, tale soluzione andrebbe a sommarsi a quelle predette dell'abolizione di indennità *ad personam* e deroghe ai tetti affinché la riduzione della spesa pubblica possa essere reale ed avere un rilievo più consistente.

Considerando infine il ruolo della dirigenza negli enti locali in una *prospettiva evolutiva*, si fa sempre più marcata la richiesta di un dirigente sempre meno specialista della singola materia e sempre più polivalente, sempre meno esecutore e sempre più progettista e ideatore di soluzioni innovative. A tal proposito, una opportuna iniziativa potrebbe essere quella di creare un vero e proprio mercato della dirigenza⁸⁵. Tale mercato consentirebbe alle amministrazioni, sulla base di elenchi, a disposizione di tutti gli enti della PA, in cui inserire le persone che hanno fatto i dirigenti (sia di ruolo che a tempo determinato), con i loro curricula, le loro storie, i risultati che hanno raggiunto e le soluzioni utilizzate, di dotarsi di professionalità qualificate per innovare il proprio ente piuttosto che, come oggi accade, affidarsi solamente e necessariamente a conoscenze dirette o a scelte di altri colleghi. Ci sono però alcuni limiti che, ferma restando l'utilità della mobilità della dirigenza secondo criteri di vera selezione professionale, possono essere riconosciuti e superati. Per quanto riguarda i dirigenti a tempo determinato, gli interventi da porre in essere sono:

- individuare requisiti di base per l'accesso a tali incarichi, identici a quelli necessari per concorrere ad analoghe figure a tempo indeterminato (titoli di studio, abilitazioni professionali, esperienze precedenti);
- favorire la costruzione di ampi elenchi certificati o accreditati (da tenere aggiornati dinamicamente) da organismi terzi cui i responsabili degli enti possano attingere per confrontare il tipo di profilo da individuare sulla

⁸⁵ Bertola M., "L'evoluzione del ruolo dirigenziale pubblico negli enti locali: modelli di sviluppo", 2014.

base delle esigenze specifiche dell'ente. Tali elenchi non potranno mai tramutarsi in un sistema ad "albo" che escluda indefinitamente dall'accesso figure diverse o che si traduca in pura forma di tutela sindacale o retributiva⁸⁶.

Tale sistema permetterebbe di mantenere costantemente aperto l'accesso alla pubblica amministrazione anche a dirigenti e operatori del mercato privato nonché favorirebbe percorsi di carriera che alternino esperienze nel mercato privato e della pubblica amministrazione con reciproco vantaggio.

Ciò però non è sufficiente e occorre che anche per i dirigenti di ruolo assunti a tempo indeterminato si instauri un meccanismo che premi maggiormente la propensione all'innovazione e alla crescita professionale. Occorre perciò:

- rendere più pesante in termini di retribuzione la parte di salario accessorio con particolare riferimento alle componenti di risultato⁸⁷;
- permettere agli enti di accedere ad una banca dati sulle figure dirigenziali presenti con una attestazione aggiornata degli incarichi ricoperti e delle valutazioni effettuate;
- permettere percorsi di formazione intensiva in Italia o all'estero, sempre e comunque certificati e selettivi, durante il percorso di carriera, con l'opportunità di usufruire di periodi sabbatici retribuiti per rendere concreta la possibilità di riqualificazione e aggiornamento tra un incarico e l'altro;

⁸⁶ Una prima rilevante sperimentazione in questo senso è attuata dal progetto della Fondazione Alma Mater, in collaborazione con FORUMPA e ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli enti locali). Tale progetto si rivolge a dirigenti e dirigenti generali che hanno già un'esperienza specifica e vogliono candidarsi a ricoprire ruoli di vertice nelle amministrazioni locali, con l'inclusione in un elenco validato di durata triennale. L'iniziativa ha l'obiettivo di fornire un orientamento di carriera e creare i presupposti per interventi formativi mirati a supporto e per lo sviluppo di tali professionalità. (<http://saperi.forumpa.it/story/75637/l-evoluzione-del-ruolo-dirigenziale-pubblico-negli-enti-locali-modelli-di-sviluppo>)

⁸⁷ Occorre dare compimento alla norma prevista del d.lgs. 150 del 2009 che modifica l'articolo 24 del d.lgs. 165 del 2001 che prevede che "il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività". (<http://saperi.forumpa.it/story/75637/l-evoluzione-del-ruolo-dirigenziale-pubblico-negli-enti-locali-modelli-di-sviluppo>)

- permettere ai dirigenti di ruolo che non intendono aderire a questo percorso la permanenza negli enti di appartenenza con la riduzione al minimo della retribuzione di posizione e l'esclusione dalla banca dati aperta sopra descritta.

Un forte investimento in formazione è necessario per la realizzazione e il mantenimento di questo mercato; allo stesso tempo, è indispensabile giungere all'unitarietà del percorso di formazione di tutta la dirigenza pubblica eliminando enti e realtà che rischiano di disperdere energie e risorse pubbliche in direzioni non chiaramente definite e che limitano lo sviluppo di vere capacità manageriali polivalenti. Non è infatti la conoscenza giuridica amministrativa o specialistica la carenza professionale dei dirigenti della pubblica amministrazione odierna, quanto una matura propensione alla managerialità.

Molto importante è infine la previsione di percorsi che riuniscono dirigenti di diverse provenienze, con diverso livello di esperienza il cui obiettivo prioritario deve essere quello di poter dotare il paese di dirigenti la cui formazione sia universalmente riconosciuta in quanto autorevole e preparata.

In tale contesto, *Marianna Madia, Ministro Pubblica Amministrazione*, sintetizza la proposta della riforma della dirigenza pubblica in cinque punti⁸⁸:

1. Investimenti in una **grande scuola di formazione per i dirigenti** che accorpi tutte quelle presenti, pur garantendo i dovuti e specifici percorsi professionali;
2. Modello basato su una **dirigenza di ruolo**, formatasi negli anni con i predetti investimenti pubblici, quindi, non più un modello “*spoil system*”, che affida alla politica la responsabilità di individuare le professionalità migliori per ricoprire gli incarichi;
3. Percorsi di carriera basati su incarichi a **tempo determinato**, per cui si richiedono, come già detto, professionisti che siano dirigenti di tutta la Pubblica Amministrazione e non “esperti” per materia o per area. Così,

⁸⁸ “*Nello Stato e negli enti locali dirigenti di ruolo ma a tempo*”, Marianna Madia, <http://www.ilsecoloxix.it/>, 21 maggio 2014.

alla formazione e al ruolo unico si affianca un cambiamento radicale nei percorsi di carriera che si fonda sul superamento del sistema delle fasce (dirigenti di I e di II livello). Con la previsione di incarichi a tempo determinato, la carriera del dirigente viene considerata “mobile” sia verso l’alto che verso il basso laddove si determini, in quest’ultimo caso, l’inevitabile risoluzione del rapporto per quei dirigenti che rimangono molto tempo privi di incarico.

4. Positiva **osmosi con il settore privato** che consente, a chi è rimasto privo di incarico, di ricercare lavoro nel settore privato mantenendo il “diritto” a rientrare nel pubblico ove nuovamente chiamato.
5. **Omogeneità delle regole della dirigenza statale e locale** come auspicio al superamento di steccati che attualmente dividono amministrazioni locali e centrali, affermando che tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con la PA sono dipendenti della Repubblica.

DIRIGENTE DI STRUTTURA - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:	STRUTTURA:
-------------------	------------------

PERFORMANCE INDIVIDUALE	Obiettivi dell'attività/di progetto:	% di raggiungimento (A)	Peso %	% di raggiungimento conseguita(B)
	Obiettivo 1 -%%%
	Obiettivo 2 -%%%
	Obiettivo 3 -%%%
	Obiettivo 4 -%%%
%%%
%%%
	Obiettivo n -%%%
	Legenda		Risultato conseguita (U)	U
	% Raggiungimento (A): Raggiunto al 100% - Raggiunto al 75% - Raggiunto al 50% - Non raggiunto 0%		Punteggio massimo (C)	250
% di raggiungimento conseguita(B) : % di raggiungimento (A) * Peso %		Punteggio conseguito (D)	D	
Punteggio max { C } : 250 punti				
Risultato conseguita (U) : Media% di raggiungimento conseguita(B)				
Punteggio conseguito (D) : Punteggio max (B) * Risultato conseguita (U)				

PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Performance organizzativa dell'Unità organizzativa di diretta responsabilità

VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE		Punteggio			
Indicatori	GRAVEMENTE INFERIORE ALLE ATTESE	INFERIORE ALLE ATTESE	LINEA O SUPERIORE ALLO ATTE	% Raggiungimento (X)	
Indicatore 1 -	0	50%	100%	...%	
Indicatore 2 -	0	50%	100%	...%	
Indicatore 3 -	0	50%	100%	...%	
Indicatore 4 -	0	50%	100%	...%	
...	0	50%	100%	...%	
Indicatore n -	0	50%	100%	...%	
			% Raggiungimento medio (Y)	Y	
			Punteggio massimo (E)	200	
			Punteggio conseguito (F)	F	

Legenda

Punteggio max (E): 200 punti

% Raggiungimento (X): 100% in linea o superiore alle attese - 50% inferiore alle attese - 0 % gravemente inferiore alle attese

% Raggiungimento medio (Y): Somma % di raggiungimento (X) / n° indicatori

Punteggio conseguito (F) : Punteggio max (E) * % Raggiungimento medio (Y)

DIRIGENTE DI STRUTTURA - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:	STRUTTURA:
-------------------	------------------

PERFORMANCE DELL'ENTE	Contributo alla performance di ente			
	VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO	GRAVEMENTE INFERIORE ALLE ATTESE	INFERIORE ALLE ATTESE	IN LINEA O SUPERIORE ALLO ATTESE
	PUNTEGGIO	0	50	100
	Legenda			Punteggio massimo (G) 100
	Punteggio max (G): 100 punti			Punteggio conseguito (H) H
	Punteggio conseguito (H): 100 in linea o superiore alle attese - 50 inferiore alle attese - 0 gravemente inferiore alle attese			

DIFFERENZIAZIONE GIUDIZI	Capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi			
	VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO	BASSA DIFFERENZIAZIONE	MEDIA DIFFERENZIAZIONE	ALTA DIFFERENZIAZIONE
	PUNTEGGIO	0	50	100
	Legenda			Punteggio massimo (X) 100
	Punteggio max (X): 100 punti			Punteggio conseguito (Y) Y
	Punteggio conseguito (Y): 100 alta differenziazione - 50 media differenziazione - 0 bassa differenziazione			

DIRIGENTE DI STRUTTURA - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:	STRUTTURA:
--------------------------	-------------------------

COMPETENZE PROFESSIONALI, COMPORTAMENTI E CAPACITÀ ORGANIZZATIVE	1.GESTIONE DEL RUOLO	1.1 Capacità di organizzare la struttura ai fini di rispettare tempi e modalità fissate dalla normativa, dai regolamenti e dai piani interni dell'Ente	Valutazione (L)					
		1.2. Assumere decisioni autonome, prendere iniziative , assumersi responsabilità, problem solving e capacità negoziale (anche in situazioni di emergenza)	1	2	3	4	5	TOT
		1.3. Attitudine alla delega delle funzioni, mantenendo il pieno coinvolgimento nell'attività specifica e la responsabilità dei risultati						
		1.4 Apertura all'innovazione continua e ai cambiamenti organizzativi, essere in grado di produrre nuovi stimoli e nuove idee, essere in grado di adattarsi a situazioni nuove ed impreviste						
	2.GESTIONE E SVILUPPO RISORSE	2.1 Collaborazione con le altre strutture dell'Ente coniugando la particolarità dell'area o del settore di appartenenza alle problematiche generali						
		2.2 Capacità di valutare l'impatto economico delle scelte organizzative con particolare attenzione al contenimento dei costi a parità di risultati						
		2.3 Motivare e valorizzare le professionalità presenti nel settore/servizio, favorendo il lavoro di gruppo e l'aggiornamento continuo						
	3.ORGANIZZAZIONE	3.1 Pianificazione e programmazione dell'attività, in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi politico-strategici con coinvolgimento della struttura assegnata						
		3.2 Predisposizione ad operare al fine della soddisfazione dell'utente-cliente finale, sia esterno sia interno, in un'ottica di efficacia ed efficienza organizzativa						
	Legenda Punteggio max (M): 350 punti Punteggio raggiunto (I): Somma Punteggi Valutazione (L) Valutazione (L) : 0 - inferiore allo standard- 2 -migliorabile- 3- adeguato 4 - superiore allo standard- 5- eccellente Punteggio conseguito (N): Punteggio raggiunto (I)/45*Punteggio max (M)		Punteggio raggiunto(I) Punteggio massimo (M) Punteggio conseguito (N)		I 350 N			

Punteggio TOTALE (D + F+ H+ Y + N)	TOTALE
---	---------------

DIRIGENTE DI STRUTTURA - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:		STRUTTURA:	
<i>Giudizio Sintetico complessivo:</i>			
.....			
<i>Proposta per premi Individuali</i>			
Motivazione:...			
<i>Feedback del valutato:</i>			
.....			
<i>Fase di valutazione finale</i>			
Data:		_____	
Firma del valutatore:		_____	
Firma del valutato:		_____	

DIRIGENTE IN STAFF - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:	PROGETTO:
-------------------	-----------------

PERFORMANCE INDIVIDUALE	Obiettivi dell'attività/di progetto:	% di raggiungimento (A)	Peso %	% di raggiungimento conseguita(B)	
	Obiettivo 1 -%	...%	...%	
	Obiettivo 2 -%	...%	...%	
	Obiettivo 3 -%	...%	...%	
	Obiettivo 4 -%	...%	...%	
%	...%	...%	
%	...%	...%	
	Obiettivo n -%	...%	...%	
	Legenda			Risultato conseguita (U)	U
	% Raggiungimento (A): Raggiunto al 100% - Raggiunto al 75% - Raggiunto al 50% - Non raggiunto 0%			Punteggio massimo (C)	500
% di raggiungimento conseguita(B) : % di raggiungimento (A) * Peso %			Punteggio conseguito (D)	D	
Punteggio max (C): 500 punti					
Risultato conseguita (U) : Media% di raggiungimento conseguita(B)					
Punteggio conseguito (D) : Punteggio max (B) *Risultato conseguita (U)					

PERFORMANCE DELL'ENTE	Contributo alla performance di ente				
	VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO	GRAVEMENTE INFERIORE ALLE ATTESE	INFERIORE ALLE ATTESE	IN LINEA O SUPERIORE ALLO ATTESE	
	PUNTEGGIO	0	50	100	
	Legenda			Punteggio massimo (G)	100
	Punteggio max (G): 100 punti			Punteggio conseguito (H)	H
Punteggio conseguito (F): 100 in linea o superiore alle attese - 50 inferiore alle attese - 0 gravemente inferiore alle attese					

DIRIGENTE IN STAFF - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:	PROGETTO:
--------------------------	------------------------

COMPETENZE PROFESSIONALI, COMPORTAMENTI E CAPACITÀ ORGANIZZATIVE			Valutazione (L)						
			1	2	3	4	5	TOT	
		1.GESTIONE DEL RUOLO	1.1 Capacità di organizzare le attività ai fini di rispettare tempi e modalità fissate dalla normativa, dai regolamenti e dai piani interni dell'Ente						
			1.2. Assumere decisioni autonome, prendere iniziative , assumersi responsabilità, problem solving e capacità negoziale (anche in situazioni di emergenza)						
			1.3 Apertura all'innovazione continua e ai cambiamenti organizzativi, essere in grado di produrre nuovi stimoli e nuove idee, essere in grado di adattarsi a situazioni nuove ed impreviste						
		2.GESTIONE E SVILUPPO RISORSE	2.1 Collaborazione con le altre strutture dell'Ente coniugando la particolarità dell'area o del settore di appartenenza alle problematiche generali						
			2.2 Capacità di valutare l'impatto economico delle scelte organizzative con particolare attenzione al contenimento dei costi a parità di risultati						
			2.3 Motivare e valorizzare le professionalità che intervengono nei processi presidiati, favorendo il lavoro di gruppo e l'aggiornamento continuo						
		3.ORGANIZZAZIONE	3.1 Pianificazione e programmazione dell'attività, in attuazione degli indirizzi e degli obiettivi politico-strategici						
	3.2 Predisposizione ad operare al fine della soddisfazione dell'utente-cliente finale, sia esterno sia interno, in un'ottica di efficacia ed efficienza organizzativa								
		<i>Punteggio raggiunto (I)</i>		I					
		<i>Punteggio massimo (M)</i>		400					
		<i>Punteggio conseguito (N)</i>		N					

Legenda

Punteggio max (M): 4 00 punti

Punteggio raggiunto (I): Somma Punteggi Valutazione (L)

Valutazione (L) : 0 - inferiore allo standard- 2 -migliorabile- 3- adeguato 4 - superiore allo standard- 5- eccellente

Punteggio conseguito (N): Punteggio raggiunto (I)/400*Punteggio max (M)

<i>Punteggio TOTALE (D + H + N)</i>	TOTALE
-------------------------------------	---------------

DIRIGENTE IN STAFF - SCHEDA PER LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE ANNO

NOMINATIVO:		PROGETTO:	
Giudizio Sintetico complessivo:			
.....			
Proposta per premi individuali			
Motivazione:...			

ALLEGATO 3

SCHEDA DI AUTOVALUTAZIONE		
Nome e Cognome:		
Posizione/Struttura:		
	Punti di Forza	Debolezze
Individua la situazione attuale	Per l'anno oggetto di valutazione, individua: -quali sono i punti di forza su cui hai potuto fare affidamento professionalmente; -quali comportamenti e competenze hanno contribuito positivamente al lavoro/ruolo/obiettivi	Per l'anno oggetto di valutazione, individua: -quali sono state le difficoltà/debolezze che ti hanno maggiormente intralciato professionalmente; -quali comportamenti e carenze nelle tue competenze hanno contribuito negativamente nel lavoro/ruolo/obiettivi
Come interverrai sulla situazione	Per il nuovo anno, individua quali strategie utilizzerai per sviluppare e/o consolidare: - i punti di forza precedentemente rilevati; - i comportamenti e le competenze che hanno contribuito positivamente al lavoro/ruolo/obiettivi	Per il nuovo anno individua quali strategie utilizzerai per ridurre e/o eliminare: -le difficoltà/debolezze che ti hanno maggiormente intralciato professionalmente; - i comportamenti che hanno contribuito negativamente al lavoro/ruolo/obiettivi

DATA

IL DIRIGENTE

BIBLIOGRAFIA

Angiello L., “La valutazione dei dirigenti pubblici”, Milano, Giuffrè, 2001.

Anselmi L., “Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni”, Torino, G. Giappichelli editore, 2014.

Antonelli V, La Spina A., “I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento. Scenari e prospettive in Italia e in Europa”, Luiss University Press, Roma.

Balducci M., “Organizzazione e management dell’ente locale”, Milano, FrancoAngeli, 1999.

Barusso E., “Diritto degli enti locali”, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2008.

Borghi A., Farneti G., Criso P., “Modulo Enti locali 2010 - Bilanci Gestione Controllo Servizi”, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2010.

D’Alessio G., “La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione”, Università degli Studi Roma Tre, Roma, 2012.

D’Amico R., “Il manager pubblico nell’ente locale”, Milano, FrancoAngeli, 2001.

D’Orta, “La riforma della dirigenza pubblica”, in RUSCIANO, ZOPPOLI (a cura di), “L’impiego pubblico nel diritto del lavoro”, Torino, Giappichelli, 1993.

D’Orta, “Riforma dell’amministrazione e dirigenza: per un nuovo equilibrio tra garanzia ed efficienza nella pubblica amministrazione”, in CARINCI F.,

D'ORTA, (diretto da), Commentario, I contratti collettivi per le aree dirigenziali.

Della Rocca G., “La valutazione e la retribuzione delle prestazioni”, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbettino, 2001.

Deodato C., Frettoni F., “La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico”, Roma, NELDIRITTO EDITORE, 2009.

Foschi P., “Rapporto tra il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi”, in “Azienditalia”, 2004.

Gay W., Sammartino M., “Controllo organizzativo e controllo di gestione negli enti locali.”, Milano, FrancoAngeli, 2001.

Ippolito A., “La valutazione del personale negli enti locali e nelle aziende sanitarie”, Padova, CEDAM, 2003.

Mastrogiuseppe P., Ruffini R., “La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione”, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2010.

Melis, “Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo”, Roma, Cooperativa editrice Il Ventaglio, 1988.

Micheli P., “Il ciclo di gestione delle performance nei comuni”, in “Azienditalia – Il Personale”, 2011.

Luchi I., Reali P., Chiarelli S., “La performance nelle prospettive di attuazione della riforma Brunetta”, Bergamo, CEL EDITRICE, 2011.

Trombetta C., Trombetta S., “Valutazione delle prestazioni e sistema premiante”, Milano, FrancoAngeli, 2010.

SITOGRAFIA

www.anticorruzione.it/

www.aranagenzia.it

Bertola M., “L’evoluzione del ruolo dirigenziale pubblico negli enti locali: modelli di sviluppo”, 2014.

<http://saperi.forumpa.it/story/75637/1-evoluzione-del-ruolo-dirigenziale-pubblico-negli-enti-locali-modelli-di-sviluppo>

Bruno F., “Il percorso evolutivo della normativa sul personale con qualifica dirigenziale negli Enti Locali”, *Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*, a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche.”

[http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/BE20B78B2C7057FDC12570FA004BC766/\\$file/F%20Bruno_eell%20e%20personale%20dirigenziale.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/BE20B78B2C7057FDC12570FA004BC766/$file/F%20Bruno_eell%20e%20personale%20dirigenziale.pdf)

Capano G., Vassallo S., “La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali”, Roma, Rubbettino Editore, 2003.

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/275299/dirigenza_pubblica.pdf

Cimino B., “Il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e il nodo della selezione”.

<http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/Il-nuovo-ruolo-della-dirigenza.pdf>

Colombo D., Marini A., Mobili M., Turno R., *Il Sole 24 Ore*, “Sanità, statali, enti locali, tasse universitarie, Spa pubbliche: ecco tutti i tagli della spending review”.

<http://24o.it/H0z4T>

Di Filippo A., “Rotazione degli incarichi dirigenziali: una misura anticorruzione da maneggiare con cura”, 2013.

<http://www.telediritto.it/index.php/diritto-amministrativo/dottrina/4997-rotazione-degli-incarichi-dirigenziali-una-misura-anticorruzione-da-maneggiare-con-cura>

Fanelli V., “Il modello dirigenziale: dal D.P.R. n. 748 del 1972 al D.lgs. 29/1993”, *Rivista* n. 16.

<http://www.lavoropostmercato.org/rivista.php?art=163&arg=4>

Fuso P., “Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine”, Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni in collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi.

http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/834FUSO_DIRIGENTE_P.pdf

Lazzara S., “La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell’Agenzia del Territorio.”, 2013.

http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wpcontent/uploads/2013/09/Lazzara_Valutazione.pdf

Leopizzi G., “La valutazione delle performance dei dirigenti nella programmazione e controllo dell’ente locale”, Chieti, CEL EDITRICE, QUADERNI DI PAWEB N. 6 – Luglio 2013.

https://webs.rete.toscana.it/iso/c/document_library/get_file?uuid=57b0de60-1ee0-46fa-be72-d9e2331c86a1&groupId=60537

Luiss – Guido Carli, “I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato”, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Roma.

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/275283/volume_luiss_valutazione_dirigenti.pdf

Nobile R., “Dirigenti ed incarichi dirigenziali negli enti locali territoriali fra giurisprudenza dei TT.AA.RR. e del Consiglio di Stato.”, Milano, 2003.

http://www.lexitalia.it/articoli/nobile_dirigenti.htm

Oliveri L., “Dirigenti locali: il cumulo degli stipendi è un illecito” , 2012.

<http://www.leggioggi.it/2012/02/28/dirigenti-locali-il-cumulo-degli-stipendi-e-un-illecito/>

Oliveri L., “Il reclutamento dei dirigenti locali, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000. Problemi interpretativi ed applicativi”, 2001.

http://www.diritto.it/materiali/enti_locali/oliveri1.html

Oliveri L., “La piega populista sui dirigenti pubblici che partorisce un topolino”, 2014.

<http://www.leggioggi.it/2014/03/27/la-piega-populista-sui-dirigenti-pubblici-che-partorisce-un-topolino/>

Perotti R., “La spesa va tagliata iniziando dall’alto.”, il Sole 24 ore, 2014.

<http://www.rassegna.asitnews.it/cliente73/DatiWeb/PdfSingoli/2540747.pdf>

Sergio L., “I dirigenti a contratto negli enti locali: la durata degli incarichi ai sensi dell’art. 110 TUEL secondo la Corte di Cassazione”, Lecce, Studio Cataldi, Lecce, 2014.

http://www.studiocataldi.it/news_giuridiche.asp/news_giuridica_16405.asp

Tucci C., “Come cambia il lavoro pubblico: l'abc della riforma Brunetta” , il sole 24 ore, 2009.

[http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Norme%20e%20Tributi/2009/10/b
runetta-abc-riforma.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Norme%20e%20Tributi/2009/10/b
runetta-abc-riforma.shtml)

Vergine F., “La dirigenza e le posizioni organizzative nell’Ente locale e nello Stato. Il conferimento e la revoca dell’incarico.”, Riccione, *testo della relazione svolta al "Convegno nazionale di polizia locale", 2001.*

http://www.giustamm.it/cds1/articoli/vergine_incarichi.htm